

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE DIREITO**

**CASSIO PRUDENTE VIEIRA LEITE**

**O SIGNIFICADO JURÍDICO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E SEUS  
REFLEXOS SOBRE O TRANSFUGUISMO PARTIDÁRIO**

**CURITIBA  
2010**

CASSIO PRUDENTE VIEIRA LEITE

**O SIGNIFICADO JURÍDICO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E SEUS  
REFLEXOS SOBRE O TRANSFUGUISMO PARTIDÁRIO**

Monografia apresentada como requisito parcial para a conclusão do curso de bacharelado em Ciências Jurídicas da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, realizada sob a orientação da Professora Doutora Eneida Desiree Salgado.

CURITIBA  
2010




## TERMO DE APROVAÇÃO


CASSIO PRUDENTE VIEIRA LEITE

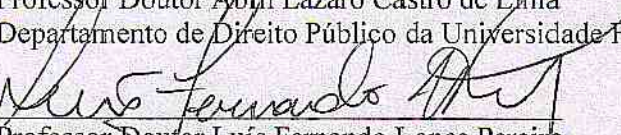
### O SIGNIFICADO JURÍDICO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E SEUS REFLEXOS SOBRE O TRANSFUGUISMO PARTIDÁRIO

Monografia aprovada como requisito parcial para a conclusão do curso de bacharelado em Ciências Jurídicas da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, pela seguinte banca examinadora:

Orientadora:

  
Professora Doutora Enéida Desiree Salgado  
Departamento de Direito Público da Universidade Federal do Paraná

  
Professor Doutor Abili Lázaro Castro de Lima  
Departamento de Direito Público da Universidade Federal do Paraná

  
Professor Doutor Luís Fernando Lopes Pereira  
Departamento de Direito Privado da Universidade Federal do Paraná

Curitiba, 03 de novembro de 2010.



À Divina Maria de Paula, *in memoriam*,  
como singelo agradecimento por tudo  
que fez por mim. Vó Divina, espero  
orgulhar a senhora, sempre.

## AGRADECIMENTOS

Neste caminhar da vida muitas pessoas me ajudaram a persistir nesta trajetória, a elas devo meus agradecimentos. Não que minha figura tenha a autoridade de impregnar em vossos corações os sentimentos que partilho, bem como a menor importância do presente trabalho não faça jus aos agradecimentos que mereceis. Mas, no risco de não haver em minha existência ocasião melhor para renovar os meus manifestos de amor, antes de tudo, peço desculpas por relegar a este espaço a função de eternizar, ao menos no papel e na tinta, meus sentimentos. Prometo que, na eventualidade de ocorrer melhor ocasião, com todo prazer, e ainda maiores motivos, renovarei meus sentimentos.

Mais do que agradecer, devo tudo à minha família. Meu pai, Luiz Antonio Vieira Leite, e minha mãe, Irene Maria Vieira Leite, me ensinaram a lidar com os romanescos contratempos da vida, sussurrando em meus ouvidos para não desistir, varando noites a fio no pó do junco, ao som do nosso velho compressor, passando semanas longe de casa, cuidando daquelas casas que não eram a nossa. Ainda mais quando eu, em uma das mais variadas demonstrações do meu egoísmo, não vencias aquelas barreiras, pequeninas barreiras comparadas aos círculos infernais que vocês passaram, os quais, ao engano de Dante, para alguns se fazem presentes aqui, mais uma vez me socorriam, vencendo batalhas que não eram suas.

Pensando melhor, não há como agradecê-los por tudo que fazem por mim. Perdão por tentar restringir a algumas palavras tudo àquilo que devo a vocês.

Agradeço aos meus irmãos, Eduardo Luiz Vieira Leite e Diego Luiz Vieira Leite, por suportarem minha chatice, renunciarem a tantas coisas por mim, por me outorgarem aquele silêncio e suportarem a luz do quarto sempre acesa, para que eu pudesse estudar. Muito obrigado.

Agradeço à minha avó, Helena Paitika Vieira Leite, por sempre rezar por mim, por sempre ter aquele sentimento de paz, por expressar, ainda que imotivadamente, certo orgulho que sente por mim, muito obrigado vó Helena.

Agradeço à minha avó, Divina Maria de Paula, *in memoriam*, em que divina superava o nome, por despertar em mim a vontade de lidar com a vida através do Direito, no patrocínio de uma escusa justa, buscando uma vida melhor para todos nós. Desculpe vó por não ter dado a tempo aquilo que acredito que seria uma grande alegria. Flutua em minha mente o seu sorriso me dizendo “este é o meu advogado”. Espero que, onde quer que a senhora esteja, possa sentir ao menos uma pontinha de orgulho de mim. Como eu gostava da senhora chamando o meu nome no diminutivo, obrigado por tudo vó divina.

Agradeço a Marjorie Mallmann, por, em um gesto de solidariedade que a muitos falta, ter me auxiliado financeiramente a ingressar na universidade. Agradeço ao “professor Pedro” do “curso e colégio acesso” por me deixar estudar pela manhã, sem arcar com os custos da alteração de turno. Agradeço pela ajuda e espero que continuem a auxiliar outros tantos como eu, que de pessoas como vocês precisam.

Agradeço ao amigo Felipe Miguel de Souza, por partilhar comigo um sentimento de estranheza e esquisitice dentro dos muros desta pomposa universidade, por demonstrar que há mais um que suporta as distorções do sistema, por também sentir nos pés de periferia as pedras periféricas que tanto machucam. Muito obrigado por me levantar em todos aqueles momentos em que a vida demonstrava o quanto eu era fraco e incapaz, por me dizer as mais belas mentiras, como você consegue, a gente pode. Ainda contemplo os nossos artigos, há muito tempo escritos, como um sinal para persistir.

Agradeço à amiga Franciele Pereira do Nascimento por todo o apoio e auxílio, por me fazer companhia na faculdade à noite, cheia de gente, vazia de amigos, muito obrigado.

De igual forma, agradeço ao amigo Claudinei dos Reis, por toda a ajuda prestada, ainda quando eu engatinhava com o Direito, incentivando a ousadia. Muito obrigado.

Agradeço, de coração, à professora Eneida Desiree Salgado, por toda a ajuda que me prestou ao longo desses anos. Confesso que não fui um dos seus melhores alunos, bem como, talvez, não correspondi às expectativas que pairavam sobre mim, mas reconheço que a senhora, dos professores, foi uma das melhores. A faculdade foi outra após conhecê-la. Seu espírito crítico me cativou e ensinou a contestar as “verdades” ditas, as quais, na base da repetição de novela e romance vão se eternizando em nossas vidas. Ouso aqui chamá-la de

amiga. Seguindo o seu exemplo, gostaria muito de contribuir para um mundo melhor, muito obrigado.

Agradeço ao professor Rodrigo Luís Kanayama, pela ajuda sempre presente, por acreditar em mim. Muito obrigado, o senhor se tornou um grande amigo.

Agradeço ao professor Eroulths Cortiano Junior, por ter aceitado me orientar em um projeto de iniciação científica, o qual me proporcionou uma proveitosa experiência, bem como a conseqüente aquisição de bolsa junto ao programa institucional de bolsas de iniciação científica, PIBIC, como pesquisador bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, CNPq, no período de 2009/2010.

Do mesmo modo, agradeço aos professores Abili Lázaro Castro de Lima e Luís Fernando Lopes Pereira, por serem meus professores, pois ainda aprendo muito com eles, além de muito me honrarem na ocasião de terem aceito compor a banca para análise deste trabalho, evento o qual, resistindo às lágrimas, com a colaboração dos professores tornou-se uma belíssima recordação, daquelas nas quais me remeto nos momentos de desespero. Muito obrigado por todo incentivo e ajuda.

De igual forma, agradeço aos amigos Arnoldo Pancheniak Filho, Bruno de Paula Castanho e Silva, Igor Frederico Nitsch e José Luís Cardoso Mauricio, pelo companheirismo e ajuda nesta vida acadêmica, sentirei muita falta daquele cafezinho que tomávamos juntos.

Como não poderia deixar, agradeço ao Emerson e Elaine, por todas as vezes que fizeram aquelas urgentíssimas fotocópias de que eu precisava, muito obrigado pela ajuda e cordialidade.

Agradeço, também, à Josiane Nunes Delfino, por ser quem você é, ajudando com os meus compromissos, por suportar minhas manias e ainda assim, me presentear com aqueles abraços, os melhores. Obrigado por se importar comigo.

Ao final, intencionalmente, agradeço a Deus, meu início, meu fim. Sei que um singelo agradecimento não comporta a importância do senhor para mim, mas tento aqui reafirmar que sou parte de ti, obrigado por tudo senhor.

Meu canto de morte,/Guerreiros, ouvi:  
 Sou filho das selvas,/Nas selvas cresci;  
 Guerreiros, descendo /Da tribo tupi.  
 Da tribo pujante, /Que agora anda errante  
 Por fado inconstante, /Guerreiros, nasci;  
 Sou bravo, sou forte, /Sou filho do Norte;  
 Meu canto de morte, /Guerreiros, ouvi.  
 Já vi cruas brigas, /De tribos imigas,  
 E as duras fadigas /Da guerra provei;  
 Nas ondas mendaces /Senti pelas faces  
 Os silvos fugaces /Dos ventos que amei.  
 Andei longes terras /Lidei cruas guerras,  
 Vaguei pelas serras/Dos vis Aimoréis;  
 Vi lutas de bravos, /Vi fortes -- escravos!  
 De estranhos ignavos /Calcados aos pés.  
 E os campos talados, /E os arcos quebrados,  
 E os piagas coitados /Já sem maracás;  
 E os meigos cantores, /Servindo a senhores,  
 Que vinham traidores, /Com mostras de paz.  
 Aos golpes do imigo,/Meu último amigo,  
 Sem lar, sem abrigo /Caiu junto a mi!  
 Com plácido rosto,/Seren e composto,  
 O acerbo desgosto /Comigo sofri.  
 Meu pai a meu lado/Já cego e quebrado,  
 De penas ralado, /Firmava-se em mi:  
 Nós ambos, mesquinhos,/Por ínvios caminhos,  
 Cobertos d'espinhos/Chegamos aqui!  
 O velho no entanto/Sofrendo já tanto  
 De fome e quebranto,/Só qu'ria morrer!  
 Não mais me contenho, /Nas matas me embrenho,  
 Das frechas que tenho/Me quero valer.  
 Então, forasteiro,/Caí prisioneiro  
 De um troço guerreiro /Com que me encontrei:  
 O cru dessossêgo/Do pai fraco e cego,  
 Enquanto não chego/Qual seja, -- dizei!  
 Eu era o seu guia/Na noite sombria,  
 A só alegria/Que Deus lhe deixou:  
 Em mim se apoiava,/Em mim se firmava,  
 Em mim descansava, /Que filho lhe sou.  
 Ao velho coitado/De penas ralado,  
 Já cego e quebrado,/Que resta? -- Morrer.  
 Enquanto descreve/O giro tão breve  
 Da vida que teve,/Deixai-me viver!  
 Não vil, não ignavo,/Mas forte, mas bravo,  
 Serei vosso escravo:/Aqui virei ter.  
 Guerreiros, não coro/Do pranto que choro:  
 Se a vida deploro,/Também sei morrer.

(Gonçalves Dias, *Antologia poética*)



## RESUMO

Apesar das críticas que pairam sobre o tema, a representação política é a forma pela qual se traduz a soberania popular no exercício do poder, conquanto os instrumentos de participação política direta comportem sérias restrições no Brasil. Nesse ínterim, a ausência de controle e vinculação dos representantes políticos, ditada pelos preceitos norteadores da representação política liberal, recebe pesadas críticas, a fim de resgatar contornos verdadeiramente representativos ao mandato político. Para tanto, a literatura jurídica trouxe a concepção de Estado de partidos, uma realidade na qual as agremiações partidárias figurariam na centralidade da atuação política, sendo os verdadeiros representantes. Nesse contexto, se insere o transfuguismo partidário, propriamente a atitude do parlamentar de retirar-se do partido pelo qual foi eleito. Com base na teoria da partidocracia, parcela da doutrina passou a entender que o mandato político pertence à agremiação partidária, confluindo na perda do mandato do congressista trãnsfuga, opinião inicialmente rechaçada pelo Supremo Tribunal Federal, mas posteriormente acatada pelo Pretório Excelso. Entretanto, mesmo diante das teorizações erigidas, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 filia-se, intimamente, à concepção liberal da representação política, outorgando ao mandato político liberdade de atuação e vinculação nacional, não meramente partidária, em prol do bem comum. Nessa seara, fazer do congresso uma câmara de ressonância dos partidos políticos acabaria por tolher a função da casa legislativa, o locus do debate franco e racional das questões pertinentes à sociedade que o cerca. De outra forma, a realidade fática e jurídica brasileira não permite visualizar um Estado de partidos, conquanto as agremiações partidárias não possuam a proeminência da atuação política, aliado a ausência de uma postura ideológica rígida dos partidos políticos no Brasil, além do personalismo do voto do eleitor, demandando na impossibilidade da perda do mandato eletivo em razão da transmigração partidária.

**Palavras chave:** representação política – partidos políticos – transfuguismo – Estado de partidos.

## ABSTRACT

Despite criticism that hovers on the subject, political representation is the way in which popular sovereignty is reflected in the exercise of power, even though the instruments of direct political participation have serious restrictions in Brazil. Meanwhile, the lack of control and linking of political representatives, dictated by the guiding principles of liberal political representation, receives heavy criticism, in order to rescue contours truly representative of the political mandate. For this, the legal literature has brought the concept of State parties, a reality in which the political parties would figure in the center of political action, being the true representatives. In this context, it's inserted the floor crossing in the party, the proper attitude of the parliament member to withdraw from the party for which he was elected. Based on the theory of participacy, part of the doctrine came to understand that the political mandate belongs to the college party, converging in the disqualification of the congressman who was a defector, a view initially rejected by the Federal Supreme Court, but later embraced by the own. However, even with the theories erected, the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 is affiliated, closely, to the liberal conception of political representation, granting the political mandate the freedom of action and national linking, not purely partisan, but in favor of the common good. In this area, making the congress a resonating chamber of the political parties would end up constraining the role of the legislative chamber, the place of the rational and frank discussion of issues relevant to the society that surrounds it. Otherwise, the legal and objective brazilian reality does not allow the view of a State of parties, in spite of the fact that the political parties do not have the prominence of political action, coupled with the absence of a rigid ideological stance of the political parties in Brazil, besides the personalism of the vote of the elector, demanding in the impossibility of the loss of the elective mandate due to the partisan transmigration.

**Keywords:** political representation – political parties – floor crossing – State of parties.

## SUMÁRIO

<b>Resumo.....</b>	<b>vii</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>viii</b>
<b>1. Introdução.....</b>	<b>p.1</b>
<b>2. Representação política: em busca de um conteúdo jurídico adequado à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.....</b>	<b>p.3</b>
2. 1. As bases do Estado democrático representativo.....	p.3
2.2. Definição teórica e recepção jurídica.....	p.7
2.3. Críticas ao tema.....	p.16
<b>3. Estado de partidos e Estado com partidos.....</b>	<b>p.20</b>
3.1. A constitucionalização e consagração dos partidos políticos.....	p.20
3.2. A questão da titularidade dos mandatos políticos.....	p.29
3.3. As agremiações partidárias na realidade fática e jurídica brasileira.....	p.34
<b>4. Transfuguismo partidário.....</b>	<b>p.40</b>
4.1. Conceito e regime jurídico.....	p.40
4.2. A interpretação do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.....	p.43
4.3. Análise do transfuguismo partidário em cotejo com a teoria representativa....	p.54
<b>5. Considerações finais.....</b>	<b>p.62</b>
<b>6. Referências bibliográficas.....</b>	<b>p.64</b>

## **1. Introdução**

A representação política é um tema que sempre flutua nos debates doutrinários, sem encontrar respostas satisfatórias às indagações que lhe são correspondentes. A constante insatisfação popular e doutrinária com os institutos jurídicos que o permeiam reflete a complexidade da matéria.

Nesse aspecto, o transfuguismo partidário, entendido como a atitude do congressista de retirar-se do partido pelo qual foi eleito, manobra corrente nas casas legislativas, é altamente questionado, bem como nebulosas são as consequências do ato do trânsfuga.

Parte da literatura jurídica abomina a atitude do parlamentar, taxado-a de imoral e desvirtuadora da vontade do eleitorado, o qual, segundo essa tese, teria depositado o seu voto neste parlamentar com base na ideologia e promessas de campanha professadas pelo partido, deste modo, ultrajando a decisão popular.

Outra parcela da doutrina reporta-se à inexistência de vinculação entre o congressista e a agremiação partidária para além da filiação partidária, defendendo que o parlamentar possui a prerrogativa de mudar de partido sem a perda do seu mandato calcada em uma necessária liberdade para o exercício do mandato político, desvinculação esta tida como fundamental para a proteção do bem comum.

Diante deste debate, a literatura jurídica pátria, após a promulgação da Constituição de 1988, já havia sedimentado a impossibilidade da perda do mandato eletivo em razão da transmigração partidária, dado ao histórico político brasileiro e a decisão constituinte de não a prever no rol das possibilidades de perda do mandato eletivo.

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal, afastando o entendimento exarado durante vinte anos, entendeu pela titularidade partidária do mandato político, com a consequente possibilidade da perda do mandato do congressista trânsfuga.

Contudo, os argumentos invocados para sustentar a nova interpretação da Corte Constitucional foram os mais variados, os quais, por vezes, versam sobre sistemas jurídicos diversos, e que em muitos tons são incompatíveis com a realidade brasileira.

Cabe, pois, refletir sobre o significado jurídico da representação política presente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a guisa das enunciações teóricas adjacentes, por intermédio do Direito nacional e comparado, naquilo que seja condizente com o Direito brasileiro, e, a partir dele, sopesar a transmigração partidária, apontando suas conseqüências e limites, com o escopo de proteger o mandato político de abruptas mudanças, muitas vezes desarrazoadas, e respeitar a escolha popular.

## 2. Representação política: em busca de um conteúdo jurídico adequado à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

### 2. 1. As bases do Estado democrático representativo

A democracia presente na Constituição da República Federativa de 1988 é eminentemente representativa, conquanto o povo, titular da soberania, exerça o poder político, em maior parte, por intermédio de representantes eleitos<sup>1 2</sup>.

A partir da consagração dos regimes democráticos, de maneira geral, nos Estados ocidentais, buscou-se uma alternativa para o exercício direto da soberania, o qual se demonstrou, em certa medida, inapropriado, uma vez que, diferentemente de Atenas, Roma e Esparta, o alargamento do acesso ao sufrágio, ativo e passivo, ampliou o número de indivíduos albergados pela qualidade de cidadão<sup>3</sup>.

Bernard Manin aponta que nos primeiros regimes democráticos modernos a representação repousava em uma concepção de que os representantes seriam cidadãos superiores aos seus eleitores, em razão de uma maior riqueza, talento e virtude. A este conjunto de atributos, Bernard Manin optou por chamar de princípio da distinção<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Para Eneida Desiree Salgado “o povo é o titular do poder político, é o titular da soberania e do Poder Constituinte: apenas o povo, portanto, pode validamente concretizar o ideal democrático em um projeto. O exercício do poder, no entanto, dá-se, em grande parte, indiretamente, por meio da representação política” (SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e democracia*: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 61).

<sup>2</sup> Jorge Miranda defende que a representação política aduz uma relação de direito público, dizendo que “A representação política é uma espécie de representação necessária imposta pela Constituição, ao passo que o mandato representativo civil pressupõe representação voluntária; e não há transferência de poderes, porquanto os representantes eleitos apenas desempenham os cargos correspondentes a órgãos com competências constitucionalmente prescritas (se bem que a constituição democrática seja obra do povo e, assim, os poderes dos representantes mediatemente provenham do povo). Não obstante, o elemento volitivo patente na eleição habilita a falar num mandato de direito público: na medida em que são os eleitores que, escolhendo este ou aquele candidato, aderindo a este e não àquele programa, permitindo esta e não aquela maioria de governo, dinamizam as competências constitucionais dos órgãos e dão sentido à actividade dos seus titulares (apesar de não lhe poderem definir o seu objecto)” (MIRANDA, Jorge. *Direito Constitucional III – Direito Eleitoral e Direito Parlamentar*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito, 2003, p. 92).

<sup>3</sup> CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. In: *Revista Filosofia Política*, nº. 2. Tradução de Laura Silveira. Porto Alegre: L & PM, 1985, p. 11.

<sup>4</sup> MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*. Tradução para o espanhol de Fernando Vallespín. Madrid: Alianza Editorial, 1998, p. 119-120.



Jean-Jacques Rousseau foi um dos grandes críticos do governo representativo, asseverando que, apesar de o povo poder eleger representantes, estes devem permanecer adstritos a somente propor as leis, ficando ao crivo da coletividade, no exercício direto do poder, aceitá-las ou não<sup>5</sup>.

Bernard Manin, de certa forma, compactua com essa concepção, apregoando uma posição na qual o sistema representativo configura-se averso à democracia, em razão de que este sistema acabou por tolher o seu pressuposto histórico, o qual tratava de repousar a tomada das decisões na deliberação do povo, diretamente. Para o autor a democracia representativa tem suas origens no sistema de instituições de origem inglesa, norteamericana e francesa, que em sua origem não era considerada uma forma democrática de governo<sup>6</sup>.

Benjamin Constant<sup>7</sup>, averso a doutrina de Rousseau, evidenciou a dessintonia dos regimes democráticos antigos com os modernos, uma vez que os povos antigos possuíam um restrito número de indivíduos qualificados como cidadãos, pequeno espaço geográfico<sup>8</sup> e possuíam características, intimamente, belicosas<sup>9</sup>.

Consagra-se, portanto, o pensamento de que a única democracia possível, sem ensejar em um governo autocrático, é a democracia indireta<sup>10</sup>, taxada de democracia representativa<sup>11</sup>.

---

<sup>5</sup> Conclusão a que chega Ester Eliana Hauser, difundindo que “O povo pode escolher representantes, mas estes devem limitar-se a propor as leis, pertencendo àquele o direito de aceitá-las ou rejeitá-las. Sua posição ao sistema representativo deve-se, segundo ele, à tendência natural de degeneração dos governantes que sempre transformam seus interesses particulares em interesse supostamente ‘coletivo’” (HAUSER, Ester Eliana. O ideal democrático no pensamento político de Jean-Jacques Rousseau. In: WOLKMER, Antônio Carlos (org.). *Introdução à história do pensamento jurídico*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 179).

<sup>6</sup> MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*. Ob. Cit., p. 11-13.

<sup>7</sup> Elusa Cristina Costa expõe que “O liberal Benjamin Constant entra em cena contrapondo-se às idéias de Rousseau, argumentando que a participação direta nas decisões coletivas acabava por submeter o indivíduo à autoridade do todo” (ATCHE, Elusa Cristina Costa Silveira. Rousseau e Benjamin Constant: participação política e representação política. In: WOLKMER, Antônio Carlos (org.). *Introdução à história do pensamento jurídico*. Ob. Cit., p. 200).

<sup>8</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social: princípios de direito político*, 3ª ed. 3ª tiragem. Tradução para o português de Antonio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 129-131. Mesmo Rousseau reconhece que o seu ideário democrático somente seria possível em Estados pequenos, conforme os apontamentos de Ester Eliana Hauser “A eficácia de seu ideal político de participação igualitária pressupõe, como se afirmou, homogeneidade mínima entre os cidadãos e um grau acentuado de descentralização. O próprio Rousseau afirmava que o sucesso de seu projeto seria maior em pequenos Estados, haja vista a melhor possibilidade de participação de cada cidadão nas decisões fundamentais” (HAUSER, Ester Eliana. O ideal democrático no pensamento político de Jean-Jacques Rousseau. In: WOLKMER, Antônio Carlos (org.). *Introdução à história do pensamento jurídico*. Ob. Cit., p. 179).

<sup>9</sup> CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. In: *Revista Filosofia Política*. Ob. Cit., p. 10-16.

<sup>10</sup> Conclusão a que chega Norberto Bobbio, conforme seguinte trecho: “Desta passagem emerge a firme opinião de que existe um nexo entre Estado representativo (ou república) e dimensão do território, e que portanto

Segundo John Stuart Mill o governo representativo é aquele em que uma parcela do povo exerce o poder por intermédio de representantes, periodicamente eleitos. “O povo deve ser amo e senhor, sempre que quiser, de todas as atividades do governo”<sup>12</sup>.

Na democracia representativa<sup>13</sup>, por intermédio de eleições periódicas, o povo, impossibilitado de decidir por si mesmo, concede mandatos<sup>14</sup> a alguns representantes, escolhidos em eleições, com decisões que vinculam a todos<sup>15</sup>.

Contudo, mesmo diante da impossibilidade de concretização da democracia na forma direta, alguns sistemas representativos não deixaram de prever alguns mecanismos de participação popular direta na tomada das decisões<sup>16</sup>.

---

a única forma não autocrática de governo possível num grande Estado é o governo por representação, que é uma forma de governo democrático corrigido, temperado ou limitado, e enquanto tal tornado compatível com um território muito vasto e com uma população numerosa (e também, no caso específico dos Estados Unidos, muito esparsa). Que a passagem da democracia direta à democracia indireta é objetivamente determinada pelas condições do ambiente (o que faz com que a república não seja tanto uma forma oposta à democracia, mas, sim a única democracia possível em determinadas condições de território e de população), é confirmada por este trecho: ‘Outro ponto de distinção [entre democracia e governo representativo] é que um regime republicano pode abarcar um maior número de cidadãos e um mais amplo território em comparação com um regime democrático, e é exatamente esta circunstância que faz com que as possíveis manobras das facções sejam menos temíveis no primeiro do que no segundo caso’ ” (BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*; por uma teoria geral da política, 14ª ed. Tradução para o português de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007, p. 151).

<sup>11</sup> Expondo o sentido etimológico do termo, Orides Mezzaroba nos ensina que “Na nossa cultura ocidental, a palavra *representação* tem como origem o substantivo latino *repraesentatio*, bem como a sua forma verbal *repraesentare*, cujo sentido seria o de tornar presente algo que, na verdade, encontra-se mediatizado, comportando também o sentido de reprodução de um objeto dado” (MEZZAROBA, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*, 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003, p. 10).

<sup>12</sup> MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Tradução de Manuel Innocência de L. Santos. Brasília: Universidade de Brasília, 1981, p. 47.

<sup>13</sup> Para Norberto Bobbio “a expressão democracia representativa significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade(...), um Estado representativo é um Estado no qual as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, importando pouco se os órgãos de decisão são o parlamento, o presidente da república, o parlamento mais os conselhos regionais, etc.” (BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*, 7ª ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 56-57).

<sup>14</sup> Acerca da origem do termo, Orides Mezzaroba diz que “representação e mandato são institutos jurídicos que se avizinham e, não raro, confundem-se. *Mandatum* é o termo latino para ‘mandato, ordem, comissão, instrução, incumbência’, que por sua vez deriva de *manus dare*. É costume que ainda hoje se perpetua, após milênios, quando alguém dá a outrem um encargo ou incumbência, apertar-lhe a mão, num gesto afetoso, demonstrando que nele deposita confiança, no que é retribuído com outro aperto, manifestando que dela não pretende desmerecer” (MEZZAROBA, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. Ob. Cit., p. 14).

<sup>15</sup> Sobre essa vinculação, Ricardo Rodríguez assevera que “*Hoy no hay democracia sin representación. Ello conlleva la aceptación de una evidencia: los Estados democráticos requieren un grado de ausencia —o distancia si se quiere— del ciudadano, el mínimo necesario para que tenga lugar la representación de la unidad política*” (RODRÍGUEZ, Ricardo L. Chueca. Representación, elección y mandato: en torno a dos recientes monografías sobre el proceso representativo. In: *Revista española de derecho constitucional*, Año 13, Núm. 38, Mayo-agosto. 1993, p 410).

<sup>16</sup> Alusão que faz Norberto Bobbio defendendo que “a consolidação da democracia representativa, porém, não impediu o retorno à democracia direta, embora sob formas secundárias. Ao contrário, o ideal da democracia

No Brasil o governo representativo é temperado por mecanismos de participação direta<sup>17</sup>: a iniciativa popular de leis, o plebiscito e o referendo. Todavia, ante a restrição normativa de sua utilização, vez que os requisitos para sua implementação dificultam o seu manejo<sup>18</sup>, a democracia brasileira é essencialmente representativa.

Como no Brasil não há a previsão de mecanismos populares para o controle do exercício da atividade dos congressistas, conquanto não consagrado pelo texto constitucional de 1988 o instituto do voto destituente<sup>19</sup>, na experiência norte-americana denominado *recall*. Cabe, pois, analisar as teorias erigidas sobre o mandato político representativo, a fim de compreender o seu sentido e limites.

---

direta como a única verdadeira democracia jamais desapareceu, tendo sido mantido em vida por grupos políticos radicais, que sempre tenderam a considerar a democracia representativa não como uma inevitável adaptação do princípio da soberania popular às necessidades dos grandes Estados, mas como um condenável e errôneo desvio da idéia originária do governo do povo, pelo povo e através do povo” (BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*: por uma teoria geral da política. Ob. Cit., p. 154).

<sup>17</sup> Nas palavras de Norberto Bobbio “sob o nome genérico de democracia direta entendem-se todas as formas de participação no poder, que não se resolvem numa ou noutra forma de representação (nem a representação dos interesses gerais ou política, nem a representação dos interesses particulares ou orgânica): a) o governo do povo através de delegados investidos de mandato imperativo e portanto revogável; b) o governo de assembleia, isto é, o governo não só sem representantes irrevogáveis ou fiduciários, mas também sem delegados; c) o *referendum*. Destas três formas de democracia direta, a primeira foi acolhida na Constituição soviética atualmente em vigor, cujo art. 142 diz que ‘todo deputado tem o dever de prestar contas, diante dos eleitores, de sua atividade e da atividade dos Soviets dos deputados dos trabalhadores, e seu mandato pode ser revogado a qualquer momento por decisão da maioria dos eleitores’ ” (*Ibidem*).

<sup>18</sup> Conforme a dicção do artigo 14 da Constituição Federal são estes os mecanismos de participação direta: Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular. Contudo, todos eles possuem requisitos para a sua implementação, os quais dificultam a sua utilização. Como exemplo, o plebiscito e o referendo necessitam da prévia convocação e autorização, respectivamente, do congresso nacional, conforme o artigo 49, inciso XX da Constituição Federal: Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) XV - autorizar referendo e convocar plebiscito (...). Da mesma forma, a iniciativa popular de leis é restrita, na medida em que não pode versar sobre emenda constitucional e nos outros casos necessita de grandiosa participação popular, o que dificulta a sua ocorrência: Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (...) § 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

<sup>19</sup> Sobre o tema oportuna é a lição de Roberto Scarciglia de que “o instituto do *recall* consiste na revogação de representantes eleitos antes do final do seu mandato pelos próprios eleitores. Foi introduzido pela primeira vez na Cidade de Los Angeles em 1903 e gravou, inclusive com algumas variações, as constituições de 15 estados norte-americanos entre 1908 e 1979”, tradução livre de “*l’istituto del recall consiste nella revoca dei titolari di cariche elettive prima della conclusione del loro mandato ad opera degli stessi elettori. Fu introdotto per la prima volta nella Città di Los Angeles nel 1903 e verbalizzato, com alcune varianti, nelle carte costituzionali di quindici stati americani tra il 1908 e il 1979*” (SCARCIGLIA, Roberto. *Il divieto di mandato imperativo*: Contributo a uno studio di diritto comparato. Padova: CEDAM, 2005, p. 151).

## 2. 2. Definição teórica e recepção jurídica

A representação política é um tema muito árido, “cercado de ficções e mitos, o que leva tanto a uma insatisfação social como ao seu funcionamento quanto a críticas em relação à sua disciplina jurídica”<sup>20</sup>. Não se deve restringir a problemática da insatisfação da representação política unicamente aos parlamentares. Para tanto, Sartori afirma que “tais os representados, tais os representantes, antes de se declararem insatisfeitos porque são ‘mal representados’, isto é, antes de culpar os delegados, será necessário verificar como são e como se conduzem os delegantes”<sup>21</sup>.

Segundo a etimologia da palavra, representar significa tanto agir em nome e por conta de outra pessoa, em um sentido técnico jurídico, bem como, sem um sentido comum, lato, reproduzir, espelhar ou refletir, ainda que simbolicamente, metaforicamente ou de outros modos, uma realidade objetiva, independentemente do fato de que essa realidade possa ser representada ou exista em si mesmo<sup>22</sup>.

A consagração da técnica da representação política somente adveio com a consolidação do regime democrático nos Estados ocidentais, dado ao fato de que as experiências que lhe antecederam, especialmente no período romano e grego, não encontram correspondência com o sentido que a forma democrática de governo outorgou ao termo<sup>23</sup>.

É com a consolidação do povo como ente soberano, depositário da legitimação do Estado, que se pode pensar em democracia representativa, no sentido moderno, coligada à ampliação do direito do sufrágio, com a maior participação das classes sociais, especialmente a burguesa<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral*. 345 f. Tese, Doutorado em Direito do Estado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2010, f. 29.

<sup>21</sup> SARTORI, Giovanni. *A teoria da representação no estado representativo moderno*. Tradução Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1962, p. 137.

<sup>22</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Tradução para o português de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 457-458.

<sup>23</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social: princípios de direito político*. Ob. Cit., p. 114.

<sup>24</sup> Tal afirmação é defendida por Norberto Bobbio, sustentando que: “Tendo presente os dois caracteres fundamentais relevados por Tocqueville na democracia americana, o princípio da soberania do povo e o fenômeno da associação, o Estado representativo (o qual viera pouco a pouco se consolidando na Inglaterra e da Inglaterra difundindo-se, através do movimento constitucional dos primeiros decênios do século XIX, na maior parte dos Estados europeus) conhece um processo de democratização ao longo de duas linhas: o alargamento do direito de voto até o sufrágio universal masculino e feminino, e o desenvolvimento do associacionismo político

Pode-se entender que o seu surgimento remonta às experiências ocorridas na Inglaterra durante o período revolucionário, de instauração da monarquia constitucional<sup>25</sup>.

Nos parlamentos<sup>26</sup> medievais, o representante, então, agia segundo os preceitos exarados por seus representados, sendo mero fiel executor das diretrizes difundidas por aqueles quando da sua escolha, como instrumento de apresentação e defesa de sua vontade. Havia, então, uma expressa delimitação de poderes, a qual somente era possível frente identidade do representado para com seu representante. Daí o porquê da enunciação dos representantes como “fiéis comissários” dos representados, dada a expressa vinculação da atuação dos mesmos frente aos poderes a eles impingidos.

O parlamentar representava unicamente os cidadãos que o elegeram, não os demais, buscando sempre cumprir as determinações dadas por estes, sendo, a princípio, ilegítima toda e qualquer disposição em contrário<sup>27</sup>.

Essa noção de representação política teve sua base teórica insculpada segundo os preceitos do direito privado, coligados à ideia básica da polarização dos entes tal qual um contrato: de um lado o outorgante, o qual determina o conteúdo e extensão dos poderes a serem exercidos, e de outro lado o outorgado, aquele o qual irá exercer os poderes delimitados pelo outorgante, havendo identificação específica entre estes e aqueles<sup>28</sup>.

---

até a formação dos partidos de massa e o reconhecimento de sua função pública” (BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*; por uma teoria geral da política. Ob. Cit., p. 153).

<sup>25</sup> VANOSSI, Jorge Reinaldo A. *Estudios de teoría constitucional*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 178-180.

<sup>26</sup> A fim de não engendrar em equívocos, “parlamento pode definir-se assim: uma assembléia ou um sistema de assembléias baseadas num ‘princípio representativo’, que é diversamente especificado, mas determina os critérios da sua composição” (COTTA, Maurício. Parlamento. In: Norberto Bobbio; Nicola Matteuci; Gianfranco Pasquino. *Diccionario de política*, 8ª ed. Tradução para o português de Carmem C. Varriale *et ali*. Brasília: Editora Universitária de Brasília, 1995, p. 880). Neste trabalho trataremos de parlamento, congresso, parlamentares e congressistas como sinônimos, a fim de propiciar uma escoreita leitura, mas não sem advertir dos vários sentidos que possam advir isoladamente desses termos, tratamento, o qual, não será realizado neste pequeno esboço.

<sup>27</sup> Dessa forma “la técnica de la representación de los Parlamentos medievales, construída sobre las bases del derecho privado, estaba montada en un acto jurídico en el que quedaban perfectamente definidos, por una parte, los sujetos de la representación y, por otro lado, la extensión y contenido de la misma. Respecto de los sujetos, era claro que el representante operaba solo en nombre de las personas, municipios o corporaciones que lo designaban, y no como mandatário de la universitas del pueblo” (GARCÍA, Pedro de Vega. La crisis de la representación política en la democracia de partidos. In: *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*: II congreso internacional de derecho electoral. Ciudad de México: Instituto de investigaciones jurídicas, 1993, p. 181).

<sup>28</sup> O Código Civil prevê o mandato de direito privado nos artigos 653 e seguintes, dizendo que: Art. 653. Opera-se o mandato quando alguém recebe de outrem poderes para, em seu nome, praticar atos ou administrar interesses. A procuração é o instrumento do mandato.

A este exemplo, Francisco Amaral, tratando da representação de direito privado, enuncia que a representação é a atuação em nome de outrem, ou seja, “a prática de atos jurídicos em nome e, geralmente, no interesse do representado, de modo que os efeitos do ato se verifiquem na esfera deste”<sup>29</sup>.

É evidente que este modelo de representação apresenta uma limitação à atuação do representante aos limites postos pelo mandato conferido, a época, às instruções presentes nos *cahiers d'instructions*, na medida em que o representante não poderia agir em confronto com estas. A ação do representante em dissonância com o estabelecido culminava na invalidação da sua atuação, bem como na possibilidade de revogação do mandato<sup>30</sup>.

Esta fórmula descrita passou a ser concebida como o mandato imperativo, revelando que o conteúdo da representação abarcava exclusivamente as instruções dadas pelos outorgantes, em equivalente disposição de poderes e deveres correlatos, os quais além de informar, validavam a atuação do parlamentar<sup>31</sup>.

O mandato imperativo possui o pressuposto teórico de que a soberania está espalhada em cada indivíduo que compõe a sociedade, ou seja, cada cidadão possui um fragmento do poder. Dessa forma, todo cidadão, o qual é titular de uma parcela da soberania, pode exercer o seu poder, especialmente quando da escolha dos representantes nas eleições. Como mandatário, o eleito fica totalmente vinculado aos interesses do eleitor, estando obrigado a agir conforme os interesses deste, o qual dispõe do poder de revogar o mandato do eleito caso sua atuação seja disforme às instruções prestadas<sup>32</sup>. Nesse aspecto é que o mandato imperativo se assemelha aos princípios relativos do Direito Privado, especialmente no mandato de comissão e aqueles conferidos por procuração.

Havia, em si, íntima relação entre aqueles que são representados e seus representantes, os quais, de forma impositiva, atendiam aos comandos dados por aqueles, respondendo pessoalmente pela atuação disforme às instruções dadas.

<sup>29</sup> AMARAL, Francisco. *Direito civil*: introdução, 6ª ed, rev., atual e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 432.

<sup>30</sup> URBANO, Maria Benedita Pires. A Indemnidade parlamentar. In: Jorge Miranda (Coord.), *Estudos em homenagem ao professor Armando M. Marques Guedes*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p. 262-263.

<sup>31</sup> Eneida Desiree Salgado ensina que: “No mandato imperativo o titular do mandato é diretamente vinculado a seus eleitores. Sua atuação deve seguir as instruções expressas dos representados e não é possível sua manifestação sobre tema não previamente deliberado pelos eleitores. O mandato é revogável se exercido fora dos limites impostos” (SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e democracia*: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Ob. Cit., p. 65).

<sup>32</sup> MEZZAROBIA, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. Ob. Cit., p. 72-73.



Tal técnica representativa esteve em vigor no período medieval, principalmente na Inglaterra. Entretanto, começou a ser repelida pelos processos revolucionários, os quais buscavam uma fórmula de representação com sentido radicalmente diverso.

A eliminação do mandato imperativo perpassou pela evolução dos órgãos políticos, transformando os corpos representativos, os quais não estavam associados à responsabilidade do poder, bem como não eram órgãos do Estado, em componentes internos da estrutura do poder da nação. As assembleias converteram-se de organismos externos para órgãos internos do Estado, alterando a sua função, de delegados do corpo eleitoral para governantes dos mesmos <sup>33</sup>.

Na Inglaterra o contexto político e histórico contribuiu decisivamente para a superação do mandato imperativo.

Dado ao fato de que os parlamentares, em razão do conteúdo impositivo do mandato, somente poderiam se expressar naqueles casos previamente instruídos pelos seus outorgantes, o monarca não conseguia influenciá-los a observar os interesses da corte. De outra forma, o parlamento vigia sobre um constante engessamento político, eis que a cada nova demanda os seus membros necessitavam retornar para suas bases eleitorais, a fim de que recebessem novas instruções para agir.

Os *cahiers d'instructions*, que documentavam as instruções dadas a respeito de cada uma das questões que seriam consideradas na assembleia convocada pela autoridade real, tornaram-se um sério entrave ao funcionamento eficaz das reuniões, pois, ao pré-estabelecer firmemente as posições em jogo, tornavam inúteis os debates (ninguém poderia ser convencido a mudar a sua posição) e impossibilitavam a solução de questões não previstas, uma vez que era necessário um novo *cashier* com instruções ao seu respeito. Essa técnica representativa se filia a concepção medieval do poder político, em que as relações de Direito Público revestiam-se dos esquemas de Direito Privado <sup>34</sup>.

O mandato imperativo trazia sérias obstruções à atuação do parlamento, tornando-o visivelmente deficiente, dada a morosidade frente à resolução das demandas sociais, bem como em razão da proteção de interesses parcelares de seus eleitores, uma vez que somente os eleitores dos representantes eleitos interferiam na confecção dos poderes desses, deixando os

---

<sup>33</sup> VANOSS, Jorge Reinaldo A. *Estudios de teoría constitucional*. Ob. Cit., p. 184.

<sup>34</sup> *Idem*, p. 181-182.

demais sem representação alguma. Havia, também, grande interesse dos monarcas para a superação do modelo, a fim de libertar os representantes das pressões populares e possibilitar a influência real no parlamento<sup>35</sup>.

Buscou-se, então, expandir os poderes dados aos representantes, como forma de agilizar a atuação do parlamento, além de possibilitar a defesa dos interesses daqueles que não compunham o corpo de eleitores efetivamente representado, atuando, em suma, não somente em favor dos que o elegeram, mas em prol de todo Reino Unido<sup>36</sup>.

Foi efetivamente Edmund Burke aquele que apontou as maiores críticas ao mandato imperativo, dito por ele mandato de escritório, defendendo que a representação política não se trata da aglutinação de meras vontades, mas do debate franco através da razão e do juízo, não comportando a instrução prévia ao debate, afirmando que todos os eleitores poderiam suggestionar o representante, não somente os que o elegeram, a fim de atingir uma demanda comum<sup>37</sup>.

Sobre essas bases foi edificada a técnica do mandato representativo, com um sentido totalmente diverso dos habituais esquemas de Direito Privado, como o contrato de comissão e de mandato, uma vez que, precisamente, aos representantes cabe expressar os interesses e

---

<sup>35</sup> Apura-se que “los primeros en reaccionar contra las limitaciones del mandato imperativo fueron los mismos reyes, que veían así un contratiempo en la consolidación de sus poderes absolutos. En la medida en que los estados o asambleas debían prestar su aprobación para nuevos gravámenes y reclutamientos, no convenía al poder real que los mandantes impartieran instrucciones limitativas, sino que los representantes concurrieran a las reuniones con suficiente libertad hacia sus poderdantes para ser más fácilmente sometidos a la voluntad del monarca. Se fue produciendo así una situación paradójica, por la cual el mandato imperativo cedió paso al mandato libre; pero en vez que esa novación redundara en beneficio de una mayor libertad para los representados, el efecto fue la dominación de los representantes y a través de ellos la imposición de mayores contribuciones en beneficio de la Corona” (Idem, p. 183).

<sup>36</sup> ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do estado*, 3ª ed. Tradução de Karin Praefke Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 267.

<sup>37</sup> No referido discurso, Edmund Burke proclamava: “... dar una opinión es derecho de todos los hombres; la de los electores es una opinión de peso y respetable, que un representante debe siempre alegrarse de escuchar y que debe estudiar siempre con la máxima atención. Pero instrucciones imperativas, mandatos que el diputado está obligado cierta e implícitamente a obedecer, votar y defender, aunque sean contrarias a las convicciones más claras de su juicio y de su conciencia, son cosas totalmente desconocidas en las leyes del país y surgen de una interpretación fundamentalmente equivocada de todo el orden y temor de nuestra Constitución. El Parlamento no es un Congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo. Elegís un diputado; pero cuando le habéis escogido, no es el diputado por Bristol, sino un miembro del Parlamento...” (BURKE, Edmund. Discurso a los electores de Bristol. In: \_\_\_\_\_. *Textos políticos*. Versión espanhola e introducción de Vicente Herrero. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1942, p. 312-313).

valores coletivos da razão e da justiça, incorrendo a proibição do mandato imperativo como uma urgente necessidade do novo sistema representativo<sup>38</sup>.

No contexto revolucionário francês, também se fez necessária a superação do mandato imperativo.

Conquanto o mandato representativo surge na Inglaterra como consequência lógica do desenvolvimento da democracia representativa, bem como extrato das disfunções da representação pelo mandato imperativo, na França o seu aparecimento envolve as lutas travadas em prol da concretização da democracia<sup>39</sup>, como ruptura com a lógica pertinente ao *ancien régime*<sup>40</sup>.

Inicialmente, a representação política na França feudal decorria dos pactos realizados entre os nobres e o clero, os quais, mediante convocação do monarca, opinavam nas questões postas em debate. A representação aqui decorria da condição pessoal do indivíduo, uma vez nobre adquiria o direito de comparecer às consultas reais<sup>41</sup>.

Com o esfacelamento do modelo feudal, a formação do corpo representativo passou a ser eletiva, incorporando o sentimento de representação de classes e interesses particulares, próprio do modelo imperativo, consectário da sociedade francesa segmentada de então, deformando a deliberação conjunta, ante aos pactos prévios feitos entre os nobres e o clero, os quais esvaziavam a atuação dos comissários de então<sup>42</sup>.

Concorrentemente, formaram-se os Estados Gerais, os quais, ainda que tolhidos de função legislativa, uma vez que, precisamente, apenas sugestionavam o rei, o qual era o único

<sup>38</sup> VEGA, Pedro de. Significado constitucional de la representación política. In: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Madrid, n. 44, p. 24-44, mar./abr. 1985, p. 32-33.

<sup>39</sup> Portanto, “sin embargo, mientras el mandato representativo aparece en Inglaterra como una consecuencia lógica del desarrollo de la democracia representativa y como resultado de las disfuncionalidades que para la misma tenía la forma del mandato imperativo, el mandato representativo no se presenta en Francia como el mero correlato técnico de una conquista política previamente lograda, sino que se involucra en las luchas y tensiones por el establecimiento de la democracia representativa frente a los esquemas políticos del antiguo régimen” (GARCÍA, Pedro de Vega. La crisis de la representación política en la democracia de partidos. In: *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo: II congreso internacional de derecho electoral*. Ob. Cit., p. 184).

<sup>40</sup> Conforme nos ensina Norberto Bobbio que: “enquanto na Inglaterra o Estado representativo nasce quase sem solução de continuidade do Estado feudal e do Estado estamental através da guerra civil e da ‘gloriosa revolução’ de 1688, na Europa continental nasce sobre as ruínas do absolutismo monárquico” (BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*; por uma teoria geral da política. Ob. Cit., p. 116).

<sup>41</sup> MALBERG, Raymond Carré de. *Teoría general del estado*. Version espanhola de José Lión Depetre. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1948, p. 927.

<sup>42</sup> *Idem*, p. 944.

que podia legislar, através de decretos<sup>43</sup>, buscavam equacionar a pluralidade dos interesses com a unidade da nação<sup>44</sup>.

Entretanto, essa configuração do modelo representativo francês atuava de forma precária, dada a disparidade da representação dos três Estados, maior em referência aos nobres e o clero, menor em relação aos burgueses, somado aos problemas decorrentes dos pactos firmados entre a monarquia e a igreja, a fim de fazer preponderar os seus interesses em detrimento da classe burguesa e operária<sup>45</sup>.

O modelo representativo era imperativo, na medida em que os representantes dos Estados Gerais estavam obrigados a seguir as determinações de seus eleitores, sendo inválidas as atuações tomadas em disparidade com as instruções firmadas<sup>46</sup>.

Após a Revolução Francesa, as vicissitudes do modelo imperativo vigente não mais sustentavam o ideário político instaurado, o qual cristalizou a concepção da soberania depositada no povo. Apesar de não albergar interiramente a teoria democrática de Rousseau, em alguma medida continuou seu adepto, especialmente ao filiar-se a noção de vontade geral, una e voltada ao interesse comum e não a interesses particulares. Os representantes passam a atuar em prol da vontade da nação, “una e indivisível”<sup>47 48</sup>.

---

<sup>43</sup> *Idem*, p. 383.

<sup>44</sup> *Idem*, p. 945, importa, pois, frisar a formação débil dos Estados Gerais, sendo que não havia igualdade na representação e nem presença constante dos três Estados.

<sup>45</sup> Nessa medida, a obra de Sieyès, contemporâneo à época, apresenta três petições a serem observadas em prol do Terceiro Estado, a fim de propiciar o atendimento dos interesses comuns da nação: 1) A escolha dos integrantes do Terceiro Estado por pessoas que realmente pertençam a ele; 2) A paridade numérica entre os representantes dos Estados Gerais, especialmente no que se refere ao menor número de deputados do Terceiro Estado em relação aos representantes da nobreza e do clero; 3) A observância das deliberações dos Estados Gerais não por ordens, mas por cabeças. Conferir: SIEYÉS, Emmanuel Joseph. *A constituinte burguesa (qu'est-ce que le tiers état?)*, 4ª ed. Tradução para o português de Norma Azevedo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 16-17.

<sup>46</sup> No referido período histórico “*el diputado a los Estados generales, ese mandatario enviado por su grupo hacia el rey para llevarle los votos de sus comitentes, era un representante; y la misma asamblea de diputados, si bien carecía de poder propio de decisión, era también una asamblea representativa de los diversos grupos del reino, por parte de los cuales venía a negociar con la realeza*” (MALBERG, Raymond Carré de. *Teoría general del estado*. Ob. Cit., p. 985).

<sup>47</sup> ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do estado*. Ob. Cit., p. 267.

<sup>48</sup> Nesse aspecto “o povo da soberania ‘popular’ é considerado uma unidade. Não é identificado como a soma de indivíduos. Jurídica e constitucionalmente a representação ‘representa’ o povo (e não todos os indivíduos). Além disso, não há propriamente ‘mandato’, pois a função do representante se dá nos limites constitucionais e não se determina por instruções ou cláusulas estabelecidas entre ele (ou o conjunto de representantes) e o eleitorado. As condições para o exercício do mandato e, no limite, seu conteúdo, estão pré-determinadas na Constituição e apenas nela” (SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral*. Ob. Cit., f. 29).

Aqui, a superação do modelo imperativo se dá pela concretização da soberania popular<sup>49</sup> como ótica legitimadora da representação política.

Não se busca a defesa dos interesses pessoais, nem a soma destes, mas sim o tratamento das questões nacionais como um todo, um espaço em que a soberania individual não encontra lugar a ser legitimamente desempenhada, demandando a liberdade do representante em razão do representado, em favor da construção da vontade da nação<sup>50</sup>.

A essa nova técnica de representação política optou-se por denominar de mandato representativo, por vezes adjetivado por livre ou liberal. Esse novo modelo pressupõe o deslocamento da soberania nacional para o órgão representativo, logo após as eleições, demandando que as opiniões dos eleitores, ainda que importantes, dada a periodicidade da duração do mandato, em vistas a uma reeleição, os representantes não estão obrigados a cumpri-las. No exercício de seu mandato, expressando a vontade da nação, os parlamentares são invioláveis, não estando adistritos às limitações de um colégio ou circunscrição eleitoral<sup>51</sup>.

Assim como aponta Pedro de Vega, a adoção da soberania popular e da representação política com viés nacional<sup>52</sup>, como preceitos legitimadores da atuação política, enseja em dois regramentos basilares: o primeiro versa que os parlamentares já não representam os eleitores que o elegeram, mas toda a nação<sup>53</sup>; o segundo abaliza que o seu

<sup>49</sup> Por soberania popular entende-se que “o que conta é que o poder esteja de fato, diretamente ou por interposta pessoa, nas mãos do povo, que vigore como ‘a lei das leis’ o princípio da soberania popular, donde ‘a sociedade age por si só sobre si mesma’ e ‘não existe poder fora dela e não há ninguém que ouse conceber, e sobretudo exprimir, a idéia de buscá-lo em outro lugar” (BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*; por uma teoria geral da política. Ob. Cit., p. 151-152).

<sup>50</sup> Implicação expressa da Constituição francesa pós-revolucionária, sendo que: “*Su consagración normativa tuvo lugar en la Constitución de 1791: ‘Los representantes nombrados en los departamentos no serán representantes de un departamento particular, sino de la nación entera’. En síntesis: los revolucionarios —cuyo mentor institucional era el abate Sieyès— vieron en la representación el instrumento de unificación de la voluntad nacional al mismo tiempo que el medio para procurar la legitimación de los gobernantes; de allí fundaron el sufragio igualitario y universal, constituyendo por ese medio las modernas asambleas representativas, expresivas de la soberanía del pueblo*” (VANOSSI, Jorge Reinaldo A. *Estudios de teoría constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 190-191).

<sup>51</sup> MEZZAROBBA, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. Ob. Cit., p. 75.

<sup>52</sup> Aqui a soberania popular passa a ser adjetivada com a representação política, refletindo, segundo o posicionamento de Eneida Desiree Salgado, que: “O princípio da soberania popular combinado com a representação política faz surgir uma relação entre aquele que titulariza o poder, mas não o exerce (povo) e aquele que exerce o poder, mas não o titulariza” (SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e democracia*: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Ob. Cit., p. 65).

<sup>53</sup> Como consequência “em vez de representante de grupos autônomos perante o Estado, ele é o representante da nação, do povo todo; eleito pelos cidadãos considerados como tais, e daí tira a sua legitimidade; se seus poderes provêm da Constituição, a sua investidura faz-se pela eleição; mas, dotado de um mandato político em nome do povo, apesar disso, não está adstrito a instruções ou ordens dos seus eleitores” (MIRANDA, Jorge. *Direito Constitucional III – Direito Eleitoral e Direito Parlamentar*. Ob. Cit., p. 233).

mandato, uma vez ligado a toda a nação, não somente aos indivíduos ou grupos que o elegeram, em nenhuma hipótese comporta revogação por estes<sup>54</sup>.

Esses modelos representativos erigidos pela prática e doutrina francesa e inglesa acabaram por se espalhar pelas democracias ocidentais, servindo como sustentáculo teórico para a atuação dos parlamentares, instruindo a forma representativa positivada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988<sup>55</sup>.

A Carta Magna brasileira, desta forma, segue as bases esculpidas pela doutrina do mandato representativo dito liberal, ante a definição dos congressistas como representantes de todo o povo<sup>56</sup>, a inexistência da possibilidade de revogação popular do mandato político, entre nós denominado voto destituente, além da inexistência de instruções a serem seguidas pelos parlamentares, os quais, em suma, atuam segundo suas convicções pessoais<sup>57</sup>.

Ao repelir as bases teóricas do mandato imperativo, a Constituição Federal de 1988 traça os elementos que irão informar a atuação parlamentar, sempre ligada à ideia de

<sup>54</sup> VEGA, Pedro de. Significado constitucional de la representación política. In: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Ob. Cit., p. 30.

<sup>55</sup> A fim de ilustrar a afirmação, veja-se o exposto no preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil, o qual determina que: “**Nós, representantes do povo brasileiro**, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL” (grifou-se), no mesmo sentido é o parágrafo único do artigo 1º, o qual dispõe que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, da mesma forma o estatuto jurídico dos congressistas, nesse caso especialmente os artigos que se referem aos deputados federais é explícito ao coligar a atuação parlamentar à representação do povo, nestes termos: “Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal”, no mesmo sentido ao se referir aos senadores, dizendo: Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

<sup>56</sup> Acerca da determinação constitucional Eneida Desiree Salgado nos ensina que “a Constituição assume a teoria da representação popular ou nacional, em que a relação de representação se estabelece entre toda a coletividade e o representante, e não entre os eleitores que efetivamente escolheram aquele representante e ele” (SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010, p. 69).

<sup>57</sup> Sobre a diferenciação teórica dos regimes jurídicos da representação política imperativa com a representação política livre, Eneida Desiree Salgado leciona que “a identificação teórica da representação política pode dar-se por autoridade ou delegação ou por relação de confiança. O modelo ligado à ideia de autoridade ou delegação traz como cerne o entendimento da representação como o poder de agir em lugar de outrem, com a concessão de direitos a alguém; o representante é o veículo da vontade dos representados e sua atuação só encontra validade quando coincidente com essa vontade. O mandato imperativo é a sua exteriorização (...) Em sentido oposto, a representação como relação de confiança vê no voto a transferência do poder de decisão sobre condutas gerais. Os representantes não respondem a seus eleitores, mas a toda a sociedade, e interpretam livremente os interesses comuns. Esta forma de representação política se manifesta pelo mandato representativo” (SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e democracia: tijolo por tijolo em um desenho* (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Ob. Cit., p. 65-66), sendo o último aquele adotado pela Constituição da República Federativa do Brasil.



desvinculação dos representantes para com os eleitores, em proteção a uma atuação consciente voltada para a satisfação do bem comum, determinada pela representatividade uma da nação<sup>58</sup>.

Conquanto essa premissa se trate do arsenal axiológico de interpretação dos dispositivos da Carta Política de 1988, muita celeuma fora instaurada sobre o tema, dada a uma pretensa insatisfação popular com as bases representativas, além da crescente importância da atuação dos partidos políticos na democracia brasileira. Porém, como se buscará demonstrar neste breve estudo, as críticas formuladas, além do modelo teórico apresentado para a sua superação, não possuem encaixe com a moldura valorativa presente na Constituição, tratando-se de desvios inconstitucionais da representação política.

### 2.3. Críticas ao tema

A técnica representativa, formulada no mandato representativo livre, dada aos seus caracteres da liberdade do mandatário e esvaziamento do conteúdo imperativo, ganha várias críticas, dada a ruptura com o ideal de efetivamente representar os componentes da sociedade civil.

De início, aponta-se que o mandato representativo, forjado como fórmula a superar os desvios do mandato imperativo, foge da idéia comum de representação, por não haver limitação de poderes e deveres entre outorgante e outorgado, além de não haver controle do parlamentar, dada a liberdade necessária para o seu exercício<sup>59</sup>.

Bobbio nos adverte da diferenciação entre representação [*rappresentanza*] dos interesses e representação [*rappresentanza*] política, dizendo que a contraposição leva em conta o significado de representação [*rappresentanza*] e espelhamento [*rappresentazione*], sendo que o primeiro, particularmente, versa sobre a diferença entre mandato vinculado e

---

<sup>58</sup> Portanto “*através del mecanismo de la representación se manifesta la voluntad y la soberanía nacional, sino en cuanto que por su medicación, el ente ficticio y abstracto de la nación adquiere una dimensión real y concreta en las Asambleas*” (GARCÍA, Pedro de Vega. La crisis de la representación política en la democracia de partidos. In: *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo: II congreso internacional de derecho electoral*. Ob. Cit., p. 185).

<sup>59</sup> *Idem*, p. 192-193.

mandato livre, já o segundo, repousa na diferença “entre o espelhamento de cada um dos interesses organizados ou então de todos os interesses, mesmo daqueles não-organizados”<sup>60</sup>.

Posta-se que o mandato representativo, em verdade, não contém representação alguma, eis que sujeitado à ausência de conteúdo e de limitação, trazendo o imbróglio da ausência de controle do mandatário e identificação com o outorgante<sup>61</sup>.

A nação não pode ser sujeito de uma representação propriamente dita. O conjunto dos membros individuais, os cidadãos, carece de vontade legislativa juridicamente representável, já que, segundo o sistema jurídico estabelecido pela Constituição, somente podem querer legislativamente pelo congresso nacional<sup>62</sup>.

Desde os primórdios da confecção da técnica representativa, já havia sérias críticas à sua formulação. Jean-Jacques Rousseau sobrepesou duramente o modelo representativo, argumentando que os deputados eram meros comissários do povo, dado ao fato de que a vontade popular não poderia ser representada, ou era a mesma vontade, ou era o elemento volitivo de outro ente<sup>63</sup>.

Em crítica à liberdade dada ao modelo representativo, Hans Kelsen o repudia, definindo-o como uma tautologia e ficção<sup>64</sup>, apontando não haver representação real, apenas presumida ou virtual, dismantelando o sentido original da representação política, o qual somente era presente quando da existência do mandato imperativo. Para tanto, reporta-se ao fato de que para haver uma real representação não basta a mera eleição dos representantes: estes devem estar obrigados, subjetivamente, a respeitar a vontade dos representados, além da

<sup>60</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Ob. Cit., 459.

<sup>61</sup> KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*, 3ª ed., 2ª tiragem. Tradução para o português de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 417.

<sup>62</sup> MALBERG, Raymond Carré de. *Teoría general del estado*. Ob. Cit., p. 987-988.

<sup>63</sup> Constatação que pode ser retirada da seguinte passagem: “A soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada; consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa: ou ela é a mesma, ou é outra – não existe meio termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser seus representantes; são simples comissários, e nada podem confluir definitivamente. Toda lei que o povo não tenha ratificado diretamente é nula, não é lei. O povo inglês pensa ser livre, mas está redondamente enganado, pois só o é durante a eleição dos membros do parlamento; assim que estes são eleitos, ele é escravo, não é nada. Nos breves momentos de sua liberdade, pelo uso que dela faz bem merece perdê-la” (ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social: princípios de direito político*. Ob. Cit., p. 114).

<sup>64</sup> KELSEN, Hans. *A democracia*. Tradução para o português de Ivone Castilho Benedetti *et alii*. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 48 e também na obra do mesmo autor *Teoria geral do direito e do Estado*. Ob. Cit., p. 416.

necessidade da previsão de mecanismos jurídicos a garantir o seu cumprimento, a exemplo a possibilidade de revogação do mandato político nos casos de descontentamento popular<sup>65</sup>.

Carré de Malberg demonstra que o sentido representativo, entendido em fazer presente algo que, em verdade, não está, foi desmantelado pela representação política dita livre, pois não se pode fazer presente algo que, em verdade, não existe, qual seja, a vontade popular<sup>66</sup>.

A vontade popular, defendida por Kelsen e Rousseau como elemento necessariamente a ser representado, em realidade não possui conformação jurídica a ser explanada<sup>67</sup>, uma vez que os congressistas não possuem instruções prévias, dadas pela coletividade através de deliberações comuns, a serem levadas ao debate, tão pouco podem as exprimir exatamente como informadas<sup>68</sup>.

Assim como adverte Carré de Malberg, com base em Lalumière, a representação política, em vez de exprimir a vontade nacional, serve para efetivamente criá-la<sup>69</sup>.

Parcela da doutrina quedou-se insatisfeita com a formulação teórica aduzida pelo mandato representativo<sup>70</sup>, dada a ruptura com a lógica de controle do outorgante para com a

---

<sup>65</sup> *Idem*, p. 414.

<sup>66</sup> Nesse sentido: “En estas condiciones no es posible admitir que los ciudadanos legislan por representación, y tampoco se puede decir que el diputado representa la voluntad legislativa de sus electores, pues no puede representarse una voluntad que no existe o, lo que jurídicamente viene a ser lo mismo, que la Constitución trata como inexistente” (MALBERG, Raymond Carré de. *Teoría general del estado*. Ob. Cit., p. 987).

<sup>67</sup> Pois se “indivisible en cuya unidad los individuos se absorben y se borran, es cierto desde luego que la nación así considerada tampoco es un sujeto representable, en el sentido propio de la palabra representación. Pues, por una parte, como colectividad unificada de los nacionales presentes y futuros, la nación es una persona abstracta. Las abstracciones no son susceptibles de ser representadas (cf. p. 1004, texto y n. 7, *infra*). Es el caso de repetir aquí que ‘el diputado que representa a todo el mundo ya no representa a nadie’ (Prins, *La démocratie et le gouvernement parlementaire*, 2 ed., p. 161). Decir que los diputados representan a la nación, ser colectivo, sucesivo e intangible, es una fórmula que, jurídicamente, carece de sentido. Por otra parte, y sobre todo, la nación tomada en su unidad es una entidad abstracta que aparece como incapaz de querer por sí misma, y no llega a ser capaz de voluntad sino una vez provista de órganos que tengan jurídicamente capacidad de querer por ella” (*Idem*, p. 988).

<sup>68</sup> Conforme lição de Carré de Malberg: “Para que el cuerpo de diputados pudiera considerarse como un cuerpo representativo sería preciso que, con anterioridad a las decisiones emitidas por él, existiera una voluntad nacional, de la cual estas decisiones no serían sino la expresión conforme” (*Idem*, p. 988-989).

<sup>69</sup> Uma vez que “el cuerpo de diputados no representa una voluntad nacional preexistente a la formación de la asamblea legislativa, voluntad que dicho cuerpo no haría entonces sino traducir o reproducir, sino que es el órgano encargado de formular una voluntad nacional que sólo comienza a existir por él, que se origina en él y que, según la Constitución, no se concibe fuera de él. La verdad es, pues, que el cuerpo de diputados crea esta voluntad, y no que la representa. Según la definición de los constituyentes de 1791, la asamblea de diputados quiere por la nación, lo que implica, recíprocamente, que la nación no puede querer, es decir, que no adquiere voluntad, por lo menos en el orden legislativo, más que por esta asamblea” (*Idem*, p. 988).

<sup>70</sup> A este exemplo Norberto Bobbio, Hans Kelsen, Orides Mezarroba, Augusto Arras, Maria Benedita Malaquias Pires Urbano entre outros.

atividade do outorgado, no caso dos eleitores para com os membros eleitos do parlamento, buscando a formulação de uma nova teoria, a retirar a carga, dita, excessivamente livre do mandato político e contornando-o com aspectos de controle popular, a fim de refletir nas casas legislativas a pretensa vontade popular.

Nesse aspecto, configurou-se sobejamente decisiva a participação dos partidos políticos, os quais, através de sua ideologia e políticas de governo, acabaram por serem vistos com aqueles que detinham consigo a atividade da concentração e instrumentalização das demandas populares, a fim de efetivá-las como decisões políticas. Entretanto, o estudo desse enfoque envolve a análise mais acurada desse novo modelo teórico de mandato.

### 3. Estado de partidos e Estado com partidos

#### 3.1. A constitucionalização e consagração dos partidos políticos

Não se sabe ao certo qual a gênese das agremiações partidárias, existindo diversas teorias sobre o seu aparecimento.

A teoria interna do surgimento dos partidos políticos assevera que o seu nascimento se deu no interior dos parlamentos, à medida que estes, dada as novas prerrogativas que repousavam sobre si, necessitaram do agrupamento interno dos parlamentares, a fim de concentrar o seu poder decisório e fazer preponderar suas escolhas.

Por outro lado, a teoria externa do surgimento dos partidos políticos afirma que o seu surgimento se deu no seio da própria sociedade, a qual, ante ao intuito de influenciar nas decisões tomadas nas casas políticas, precisou se agrupar organizadamente<sup>71</sup>.

Edmund Burke conceitua o partido político como “um conjunto de homens unidos para fomentar, mediante ações conjuntas, o interesse nacional, sobre a base de algum princípio determinado sobre o qual todos os seus membros estão de acordo”<sup>72</sup>.

Karl Loewenstein define partido político como uma associação de pessoas com as mesmas concepções ideológicas, que se propõe a participar no poder político, conquistando-o para a realização dos seus objetivos<sup>73</sup>.

De início, os partidos políticos foram vistos como entes odiosos à atuação política, ante a feição segmentada de sua atuação, uma vez que buscava fazer preponderar os interesses

---

<sup>71</sup> Teorias regatadas por Orides Mezzaroba, nesses termos: “Para a teoria interna, que limita a sua investigação ao nascimento dos clubes e dos comitês eleitorais, o *Partido* aparece como um simples mecanismo de organização de forças dotadas de alguma unidade na propaganda de um certo programa e na luta pela conquista do poder. Já para a teoria externa, o *Partido* teria dimensão histórico-teórica que transcenderia a experiência da Inglaterra e da França; ele seria um ‘fenômeno histórico mundial’. Na perspectiva dessa teoria, o papel do *Partido* é servir de protótipo, de ponto de encontro e de confrontação entre as diferentes correntes de pensamento, visando a prefiguração de uma Sociedade futura” (MEZZAROBA, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. Ob. Cit., p. 90).

<sup>72</sup> BURKE, Edmund. Pensamientos sobre las causas del actual descontento. In: \_\_\_\_\_. *Textos políticos*. Ob. Cit., p. 289.

<sup>73</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*, 2ª ed. Tradução para o espanhol de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1976, p. 93.

dos indivíduos pertencentes ao seu bojo. Nesta toada, havia a influência de uma feição facciosa<sup>74</sup> aos partidos, como entes propulsores da proteção de interesses egoísticos de seus membros<sup>75</sup>.

Ocorre que no período adjacente ao século XIX, os partidos políticos passaram a deter grande parcela de influência na política ocidental, conquanto os ordenamentos jurídicos de então ainda os ignoravam<sup>76</sup>.

Na segunda década do século XX, com a ampliação do acesso ao sufrágio ativo e passivo<sup>77</sup>, o qual acabou por alargar o acesso das mais variadas camadas sociais ao controle político, passou-se a creditar aos partidos políticos ainda maior parcela de prestígio político<sup>78</sup>, dada a sua capacidade de organização e influência popular. “Os *Partidos* aparecem, então, como instrumentos mediadores entre a Sociedade e o Estado, com a função de aglutinar vontades individuais e harmonizá-las em vontades coletivas”<sup>79</sup>.

Soma-se a crescente importância dos partidos políticos ao descontentamento dos cidadãos com o modelo representativo liberal, o qual não lhes impregnava de um sentimento

<sup>74</sup> A fim de definir o sentido de facção, entende-se que “etimologicamente, a palavra *facção* tem suas origens no verbo latino *facere*, com o significado de fazer, agir. Com o tempo, *factio* passou a indicar um agrupamento de pessoas empenhado politicamente num *facere* perturbador e nocivo. Conforme ressalta Sartori, na raiz latina o significado primeiro de *facção* está relacionado com a idéia de *hubris*, ou seja, de conduta desmedida, sem piedade e, portanto, danosa” (MEZZAROBÀ, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. Ob. Cit., p. 93).

<sup>75</sup> *Idem*, p. 88.

<sup>76</sup> GARCIA-PELAYO, Manuel. *El estado de partidos*. Madrid: Alianza, 1986, p. 50.

<sup>77</sup> Relação observada por Norberto Bobbio, dizendo que “o desenvolvimento do Estado representativo coincide com as fases sucessivas do alargamento dos direitos políticos até o reconhecimento do sufrágio universal masculino e feminino. O qual porém, tornando necessária a constituição de partidos organizados, modificou profundamente a estrutura do Estado representativo, ao ponto de induzir uma profunda modificação no próprio sistema da representação, que não é mais dos indivíduos singulares mas é filtrada através de poderosas associações que organizam as eleições e recebem uma delegação em branco dos eleitores. Enquanto num sistema político representativo com sufrágio restrito são os indivíduos que elegem um indivíduo (especialmente em eleições realizadas com colégios uninominais) e os partidos se formam no interior do parlamento, no sistema político representativo com sufrágio universal os partidos se formam fora do parlamento e os eleitores escolhem um partido mais que uma pessoa (especialmente com o sistema proporcional). Esta alteração no sistema da representação induziu a transformação do Estado representativo em Estado de partidos, no qual, como no Estado de estamentos, os sujeitos políticos relevantes não são mais indivíduos singulares mas grupos organizados, embora organizados não à base de interesses de categoria ou corporativos mas de interesses de classe ou presumidamente gerais” (BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*; por uma teoria geral da política. Ob. Cit., p. 117).

<sup>78</sup> O alargamento do acesso ao sufrágio decorre da necessidade de participação das pessoas, como forma de legitimar o Estado, eis que “na verdade, a democracia representativa, que não poderia avançar senão com o progressivo aumento da participação eleitoral até o limite do sufrágio universal masculino e feminino, não apenas não eliminou os partidos, mas os tornou necessários” (BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Ob. Cit., p. 469).

<sup>79</sup> MEZZAROBÀ, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. Ob. Cit., p. 90.



real de representação<sup>80</sup>, dada a inexistência de vinculação dos mandantes para com os mandatários, impulsionada pela cristalização do princípio da vedação do mandato imperativo<sup>81</sup>.

A democracia de massas, baseada no discurso carismático de convencimento e política eleitoral, encontrou nos partidos políticos a possibilidade de intermediação entre os eleitores e os parlamentares, outorgando aos mesmos o corolário de adequação e identidade da atuação política com as demandas sociais<sup>82</sup>.

Parcela da literatura jurídica e política<sup>83</sup>, insatisfeita com a extensa liberdade e desvinculação do representante para com os eleitores, fundada no mandato representativo liberal, começou a apregoar que os partidos políticos, dada a sua decisiva influência na coordenação e, para alguns, no protagonismo na atuação política<sup>84</sup>, resguardavam em si mais do que a mera mediação na atividade política, mas sim ocupavam papel central na arena política<sup>85</sup>.

---

<sup>80</sup> Em relação a este descontentamento, Maurizio Cotta observa que “em certos casos, a representatividade dos Parlamentos está tão reduzida, tão cerceada e deformada, que se pode dizer que ela é apenas uma fachada destinada a esconder a realidade, que é, ao invés, a de um verdadeiro encapsulamento do corpo político e de uma mobilização do consenso de cima para baixo. É o que se verifica nos regimes autocráticos de todos os tipos, os quais, embora rejeitem substancialmente o princípio da soberania popular, dele conservam, no entanto, para efeitos de cobertura política, a aparência externa, mediante instituições parlamentares desvitalizadas. No âmbito dos Parlamentos que atuam como verdadeiros instrumentos representativos, o elemento distintivo está na ‘imagem’ característica da sociedade política que eles são capazes de personificar. Em tal situação, a variável partidária tem naturalmente um peso decisivo” (COTTA, Maurizio. Parlamento. In: Norberto Bobbio; Nicola Matteuci; Gianfranco Pasquino. *Dicionário de política*. Ob. Cit., p. 884).

<sup>81</sup> Eis que “o surgimento das chamadas Democracias Representativas Partidárias se deve à crise do modelo de representação anterior altamente descomprometido com critérios mínimos de *representatividade*. É, pois, justamente diante desta crise de representatividade, proporcionadas pela *representação* liberal, que surgem os *Partidos Políticos*, com a função de intermediar, aglutinar, incorporar e executar as vontades individuais. Nesse sentido, pode-se afirmar que os Partidos Políticos nascem para aperfeiçoar o próprio sistema de *representação política*” (MEZZAROBBA, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. Ob. Cit., p. 84).

<sup>82</sup> *Idem*, p. 156.

<sup>83</sup> A este exemplo Hans Kelsen, Manuel Garcia-Pelayo, Gilmar Ferreira Mendes, Norberto Bobbio, Orides Mezarroba entre outros.

<sup>84</sup> Manoel da Braga da Cruz, tratando do parlamento português, afirma que: “O primeiro dado que ressalta, a quem observa as relações entre partidos e Parlamento na democracia portuguesa, é o da inegável supremacia dos partidos na formação da vontade eleitoral e parlamentar, à semelhança do que ocorre, aliás, nas demais democracias europeias” (CRUZ, Manuel Braga da. Sobre o parlamento português: partidização parlamentar e parlamentarização partidária. In: *Análise Social*, vol. XXIV (100), 1988 (1.º), p. 105).

<sup>85</sup> Dessa forma “a democracia representativa partidária surge, portanto, como adaptação dos princípios democráticos – liberdade e igualdade – às novas conjunturas históricas do século XX e, em especial, a dois fatores que acabam relacionando-se entre si. O primeiro decorrente da massificação dos direitos democráticos, creditado não só ao crescimento demográfico da sociedade, mas, fundamentalmente, à ampliação do sufrágio para os mais diferentes grupos sociais. E o segundo decorre de a Sociedade contemporânea apresentar-se ‘não só como uma Sociedade estruturada em pequenas, médias e grandes organizações nacionais e transnacionais’, mas, acima de tudo, por caracterizar-se como Sociedade em que para se conseguir qualquer bem, serviço ou realização de objetivo vital, se faz necessária a mediação de uma ou de várias organizações. Assim, quando essa realidade se projeta no campo político, os *Partidos* se mostram como organizações imprescindíveis para realizar

Aqui, argumenta-se que as bases norteadoras do mandato representativo liberal acabaram por ser superadas, quais sejam o sufrágio restrito e a utilização, agora, do sistema eleitoral proporcional<sup>86</sup>. Iniciou-se a confecção de uma nova técnica representativa, na qual os partidos políticos, além de funcionarem como pontes à ligação dos cidadãos e seus representantes, passaram a ser vistos como órgãos centrais da atividade parlamentar<sup>87</sup>, fundando aquilo que se passou a denominar de Estado de Partidos, ou, de maneira não muito agradável aos ouvidos, Partidocracia<sup>88 89</sup>.

Hans Kelsen reputa aos partidos políticos a função de formar a vontade do Estado, defendendo que a democracia somente é possível mediante a atuação dos partidos políticos<sup>90</sup>.

---

tal mediação, bem como para atualizar os princípios democráticos de acordo com o contexto histórico de cada Sociedade” (MEZZAROBBA, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. Ob. Cit., p. 156).

<sup>86</sup> Superação lecionada por Maria Pires Urbano, conforme seguinte trecho: “Por tudo isto, há que concluir que a concepção liberal-burguesa de representação assentou em pressupostos distintos daqueles que são hoje predominantes. E não se trata apenas do protagonismo político dos partidos. Com efeito, a própria concepção de sociedade mudou: a sociedade una e homogênea sobrepôs-se a sociedade fragmentada, dividida, pluralista, onde grupos e pessoas portadores de interesses distintos e mesmo contrapostos se digladiam para impor a sua visão do mundo e o seu plano de governação. Por outro lado, o conceito liberal de representação subsistiu enquanto se manteve restrita a base social e política sobre que se apoiava o Estado liberal – ou seja, enquanto se manteve o sufrágio restrito, designadamente o censitário. A utilização crescente de sistemas eleitorais de representação proporcional foi também ela co-responsável pela mudança das coordenadas do modelo de representação político, ditando o fim da personalização da representação política” (URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. Titularidade do mandato parlamentar. A propósito da Resolução n.º 22.610 do Tribunal Superior Eleitoral Brasileiro. In: *Revista de Direito Público e Regulação*, Coimbra, n. 2, jul. 2009, p. 127).

<sup>87</sup> BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*; por uma teoria geral da política. Ob. Cit., p. 118.

<sup>88</sup> Acerca de sua definição, “o termo ‘partidocracia’ reflete esse estado de coisas, gostemos ou não, vale dizer, uma situação na qual quem toma as decisões em última instância não são os representantes como mandatários livres dos eleitores, mas os partidos como mandantes imperativos dos chamados representantes, aos quais dão ‘instruções’ no sentido pejorativo que a palavra sempre teve na boca dos fautores da representação política em oposição à representação dos interesses. A soberania dos partidos é o produto da democracia de massa, onde ‘de massa’ significa simplesmente com sufrágio universal. A democracia de massa não é propriamente a ‘cracia’ da massa, mas é a ‘cracia’ dos grupos mais ou menos organizados nos quais a massa, por sua natureza informe, articula-se e, articulando-se, expressa interesses particulares. Soberanos são os partidos, mas como os soberanos de todos os tempos, em Estados nos quais existe uma constituição, também os partidos não são soberanos absolutos. A sua soberania é limitada porque condicionada pelas escolhas dos eleitores, que os partidos devem saber interpretar. Em última instância, os soberanos são, mesmo que não sejam, os cidadãos, embora *uti singuli*, e portanto com um poder minúsculo porque fracionado. Exatamente porque é fracionado, o poder do cidadão isolado deve encontrar lugares maiores de agregação. Esses lugares são os partidos. Os quais tornam-se, assim, o lugar onde se concentra o maior poder de decisão, seja em relação aos eleitores, seja em relação aos eleitos” (BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Ob. Cit., p. 470-471).

<sup>89</sup> Um dos maiores defensores da teoria da partidocracia, Manuel Garcia Pelayo assevera que “*puesto que la democracia de nuestro tiempo es necesariamente una democracia de partidos, parece que el Estado democrático ha de configurarse como un Estado de partidos, en razón de que solo estos pueden proporcionar al sistema estatal los inputs capaces de configurarlo democráticamente (...) y sólo la capacidad organizativa de los partidos y la presencia de sus miembros en los órganos del Estado ofrecen la posibilidad de que los outputs del sistema estatal constituyan una expresión de los intereses y criterios de la población*” (GARCIA-PELAYO, Manuel. *El estado de partidos*. Ob. Cit., p. 50).

<sup>90</sup> KELSEN, Hans. *A democracia*. Ob. Cit., p. 39-40.

No modelo democrático intermediado pelo Estado de Partidos, surge o mandato partidário, também taxado de mandato imperativo de partido, no qual o representante parlamentar não mais atua segundo as suas convicções particulares, mas sim segundo as normas e diretrizes partidárias, as quais funcionam agora como instruções a serem necessariamente observadas, tal qual aquelas provenientes do mandato imperativo medieval<sup>91</sup>.

O referido mandato partidário busca estabelecer uma nova relação de representação, não mais entre eleitor e o mandatário, mas sim entre o eleitor e o partido, buscando resguardar uma certa previsibilidade do comportamento do representante, vez que trata de vincular o seu comportamento às instruções partidárias<sup>92</sup>.

Na ótica da Partidocracia a vontade da nação não mais residiria no produto da atuação dos parlamentares nas casas legislativas, mas sim no interior dos partidos políticos, os quais figurariam no núcleo de toda a atividade política,<sup>93</sup> dado ao deslocamento da tomada das decisões políticas do interior do parlamento para os diretórios partidários<sup>94</sup>.

Dessa forma, a vontade política dos indivíduos seria internalizada no âmago partidário, o qual trataria de coordenar e harmonizar as demandas, as quais seriam instrumentalizadas pelos parlamentares provenientes do partido, em sua atuação<sup>95</sup>. A relação

---

<sup>91</sup> Portanto, “seja como for, desde a década de 20 do século passado que alguma doutrina, em especial a alemã, vem alertando para a existência de um fenômeno que os autores habitualmente designam de ‘mandato imperativo de partido’; segundo eles, os programas político-partidários fazem hoje às vezes dos *cahiers d’instructions* de antanho, que orientavam a actuação dos mandatários nas assembleias pré-modernas. Mais do que isso, vem denunciando a utilização pelos partidos políticos de técnicas – duvidosas do ponto de vista jurídico – destinadas a assegurar o domínio sobre os respectivos representantes parlamentares, como sejam a da demissão em branco, a dos contratos inominados, a da rotação dos mandatos, etc (URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. Titularidade do mandato parlamentar. A propósito da Resolução n.º 22.610 do Tribunal Superior Eleitoral Brasileiro. In: *Revista de Direito Público e Regulação*. Ob. Cit., p. 124).

<sup>92</sup> SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e democracia*: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Ob. Cit., p. 67-68.

<sup>93</sup> Pois, “*un Estado neutral en el sentido que no está vinculado existencialmente a un determinado partido, ni por tanto a una orientación o ideología política dadas (...), es un Estado abierto a todos los partidos en función de unos resultados electorales en los que participa o tiene derecho a participar toda la población adulta. Pero, sin perjuicio de su neutralidad, es al mismo tiempo un Estado de partidos en el sentido de que en cada momento los partidos ocupan personal y programáticamente los órganos políticos (al menos) y concretamente el Parlamento y El Gobierno*” (GARCIA-PELAYO, Manuel. *El estado de partidos*. Ob. Cit., p. 87-88).

<sup>94</sup> CRUZ. Manuel Braga da. Sobre o parlamento português: partidização parlamentar e parlamentarização partidária. In: *Análise Social*. Ob. Cit., p. 109, acompanhado por URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. Titularidade do mandato parlamentar. A propósito da Resolução n.º 22.610 do Tribunal Superior Eleitoral Brasileiro. In: *Revista de Direito Público e Regulação*. Ob. Cit., p. 125.

<sup>95</sup> Em referencia a esse processo, “é no âmbito desta função de *coordenação* que, na prática, o grupo subordina a si os deputados. Antes de mais, controlando as suas iniciativas. É a direcção do grupo que determina que deputados intervêm em cada debate e, nalguns casos, pode controlar o conteúdo das suas intervenções. De um modo geral, nenhuma iniciativa legislativa é apresentada sem a autorização da direcção do grupo parlamentar, que julga não só do conteúdo, mas também da oportunidade da sua apresentação” (CRUZ. Manuel

representante/representado deixa de ser travada entre o eleitor e o parlamentar<sup>96</sup>, passando a ter em seu meio o partido político, como canal de apuração de coordenação das demandas sociais<sup>97</sup>.

Na doutrina jurídica foi com as lições de Hans Kelsen que os partidos políticos tiveram o seu maior alcance. Para o doutrinador alemão, o indivíduo, átomo da sociedade, não teria condições de, sozinho, exercer algum tipo de influência na tomada das decisões políticas do Estado<sup>98</sup>. Dessa forma, ao aglutinar suas aspirações políticas às de outros cidadãos, suas demandas passariam a ter corpo e possibilidade de serem sopesadas pela sociedade<sup>99</sup>.

O partido político serviria de canal a concretizar as demandas professadas pelos cidadãos, os quais, ao votarem nos seus membros, estariam a se coligar com a ideologia<sup>100</sup> e

---

Braga da. Sobre o parlamento português: partidarização parlamentar e parlamentarização partidária. In: *Análise Social*. Ob. Cit., p. 108).

<sup>96</sup> Relação esta depurada da seguinte forma: “na primeira relação, entre partido e eleitores, o mandato livre perdeu muito da sua eficácia devido à irrupção dos interesses particulares dos quais qualquer partido, em um sistema de mercado político concorrencial cada vez mais fragmentado, é obrigado a levar em conta para conservar e eventualmente aumentar seu poder, que depende do maior ou menor número de votos” (BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Ob. Cit., p. 470).

<sup>97</sup> Assim, “a formação e o contínuo crescimento dos partidos, que se interpuseram por exigência das situações, e não por vontade deste ou daquele grupo ávido de poder, entre o corpo eleitoral e o parlamento, ou, mas em geral, entre o titular da soberania e quem deve de fato exercer essa soberania, acabam por despedaçar a relação direta entre eleitores e eleitos, dando origem a duas relações distintas, uma entre eleitores e partido, outra entre partido e eleitos, que tornam cada vez mais evanescente a relação originária e característica do Estado representativo entre mandante e mandatário, ou, hobbesianamente, entre o autor e o ator. A presença dessas duas relações, das quais o partido é o termo médio, o termo comum a ambos, passivo no primeiro, ativo no segundo, tem a seguinte consequência: o eleitor é apenas um autor, o eleito é apenas ator, enquanto o partido é ator em relação ao eleitor, autor em relação ao eleito” (*Idem*, p. 469-470).

<sup>98</sup> KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. Ob. Cit., p. 421.

<sup>99</sup> Em resumo, “no modelo kelseniano, a peça fundamental da estrutura política seria, evidentemente, o próprio *Partido*, desde que: depurado de qualquer vício, estruturado internamente de forma democrática – com as bases escolhendo os seus dirigentes, sem qualquer resquício burocrático e livre de corrupção – com financiamentos transparentes e públicos. O *Partido Político* passaria a ter a função de agrupar as vontades individuais coincidentes e interpô-las, de forma conjunta, na esfera estatal. Portanto, a organização partidária nasceria de um processo sociopolítico que envolveria um conjunto de pessoas com afinidades ideológicas e com um projeto definido de ação de governo. Desta forma, o Povo se autogovernaria, mesmo que indiretamente, por ser ele o responsável pela fixação das diretrizes governamentais e não mais os representantes eleitos que, em seu nome e lugar, tomavam as decisões políticas. Nesse modelo, ‘os verdadeiros candidatos’ passariam ‘a ser os partidos com seus programas e não os indivíduos que postulam cargos eletivos’. A imperatividade decorreria da *fidelidade partidária*. Vale dizer que os *mandatos* pertenceriam ao *Partido Político*, e os seus ‘titulares devem obedecer à disciplina deste, sob pena de serem destituídos e substituídos’. O representante ocuparia uma espécie de função partidária comissionada, convertido em um elo da organização e não mais o seu centro” (MEZZAROBBA, Ordes. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. Ob. Cit., p. 78).

<sup>100</sup> É extremamente dificultosa a definição de ideologia. Para Karl Marx ideologia “corresponde a uma representação da realidade que tem dois aspectos fundamentais: é uma falsa consciência e está a serviço da classe dominante. No primeiro aspecto, a ideologia tem um caráter mistificador, sendo um instrumento de ocultação das reais contradições da sociedade. O desvelamento das contradições reais, portanto, parte do desmascaramento do pensamento que se mostra como Ideologia, como justificação de uma ordem. O caráter instrumental da Ideologia correspondente à necessidade de uma classe que hegemoniza o poder, de manutenção do ideário justificador das condições sociais, como forma de reprodução contínua das relações de dominação e exploração, expressas a partir de determinadas relações de produção, num dado momento histórico” (LUZ,

os planos políticos expressados pelo tal, servindo como fator condicionante na atuação política dos parlamentares<sup>101</sup>, votando, em verdade, no partido político<sup>102</sup>.

Ter-se-ia, de maneira geral nas democracias ocidentais, um mandato partidário<sup>103</sup>, no qual a ideologia e os projetos de governos professados pelo partido serviriam como instrumentos informadores da atuação parlamentar, impondo ao representante a atuação conforme os ditames partidários, sob pena de, em caso de não o fazer, incorrer na violação dos interesses dos cidadãos, os quais, com base na ideologia partidária, optaram pelo parlamentar.

Emergiria, assim, uma democracia plebiscitária, no sentido de que se torna desnecessária a utilização de meios para o exercício direto da soberania popular<sup>104</sup>, dado ao

---

Vladimir de Carvalho. Notas introdutórias sobre o pensamento político de Karl Marx. In: WOLKMER, Antônio Carlos (org.). *Introdução à história do pensamento jurídico*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 311), já para Antonio Gramsci “a ideologia é (...) o ‘cimento’ do bloco histórico. Rompendo com a tradição marxista e crociana segundo a ideologia era uma espécie de ‘falsa consciência’, ‘ilusão’, a teoria gramsciana apresenta-se como um dado objetivo da realidade social, incidindo sobre os seus desdobramentos. A ideologia, entendida como ‘uma concepção de mundo que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações da vida intelectual e coletiva’, vai dar força e sustentação reais para as relações sociais. É uma densa rede de valores, comportamentos e condicionamentos difundida entre as massas, que se refém à sexualidade, à família, ao alcoolismo, à alienação, à divisão do trabalho. É um sistema que ‘envolve o cidadão por todos os lados, integra-o desde a sua infância no universo escolar e mais tarde no da Igreja, o exercito, da Justiça, da cultura, das diversões, e inclusive do sindicato, e assim até a morte, sem a menor trégua; essa prisão de mil janelas simboliza o reino de uma hegemonia, cuja força reside menos na coerção que no fato de que suas grades são tato mais eficazes, quanto mais visíveis se tornam’. A classe dominante logra impor sua ideologia porque domina os instrumentos de sua criação e reprodução (escola, imprensa etc.). Assim não só controla a produção e distribuição dos bens econômicos, como também o faz com os bens culturais, com as idéias” (CAUBET, Yannick. As idéias políticas de Antonio Gramsci. In: WOLKMER, Antônio Carlos (org.). *Introdução à história do pensamento jurídico*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 361). A adoção de um ou outro entendimento depende da conformação de cada teoria para com o partido político analisado, não comportando generalizações.

<sup>101</sup> MEZZAROBÀ, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. Ob. Cit., p. 156.

<sup>102</sup> O voto, segundo esta teoria, seria partidário, pois “o eleitor, ao votar, deve escolher, primeiramente, um partido sustentado pela ideologia política que adota e que conduza o eleitorado a acreditar ser ela a maior opção para orientar as políticas públicas de governo e que melhor atenda aos anseios da maioria da comunidade; só depois é que vota na pessoa do candidato, porquanto não se admite candidatura avulsa, já que a filiação é uma condição/requisito de elegibilidade (art. 14, § 3º, V/CF). Não obstante, as deturpações do sistema representativo têm levado parte do eleitorado brasileiro a prestigiar a pessoa do candidato em detrimento da agremiação que integra, olvidando que a democracia se sustenta na vontade do povo (soberania popular), titular do Poder político, que há de ser institucionalizado pela via dos partidos os seus representantes escolhidos, periodicamente, nas eleições” (ARAS, Augusto. *Fidelidade partidária: a perda de mandato parlamentar*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p. 291).

<sup>103</sup> Manuel Braga da Cruz defende que, de maneira geral, “os parlamentos europeus transformaram-se, pois, modernamente numa câmara de ressonância dos partidos, ou numa câmara de compensação, como lhes chamou Sartori, em que o deputado funciona como uma espécie de título em carteira do partido político, que este exhibe perante os outros partidos políticos, como também explica Rogério Soares” (CRUZ. Manuel Braga da. Sobre o parlamento português: partidarização parlamentar e parlamentarização partidária. In: *Análise Social*. Ob. Cit., p. 106).

<sup>104</sup> MEZZAROBÀ, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. Ob. Cit., p. 183.

fato de que a vontade da nação já estaria presente nos partidos e parlamentares eleitos<sup>105</sup>. Assim a atuação parlamentar que viole as diretrizes partidárias acaba por ser ilegítima, determinando a revogação da medida e responsabilização do agente.

Entretanto, para a adoção desta nova técnica representativa é necessário o atendimento de alguns preceitos basilares: a estrutura interna partidária efetivamente democrática; o protagonismo partidário na organização política, por meio do monopólio da apresentação das candidaturas e pela adoção do sistema eleitoral de listas fechadas<sup>106107</sup>; e a operabilidade de mecanismos de coesão partidária<sup>108</sup>.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conjuntamente com a legislação ordinária, a exemplo do período anterior, previu e regulamentou os partidos políticos no Brasil<sup>109</sup>, fixando-os como entes necessários para a consolidação do regime

<sup>105</sup> Conclusão a que chega Orides Mezarroba, pois “a partir dos pressupostos estabelecidos, pode-se concluir que com a supressão do modelo de Democracia Representativa Partidária, na qual o representante se coloca como porta-voz da Nação, poderá emergir uma espécie de *Democracia Plebiscitária* constituída pelo modelo do *Estado de Partidos*, sob qual a vontade do *Partido* que passa, por sua vez, a ser construída pelas vontades individuais. Haveria identificação muito mais próxima da vontade geral. Os *Partidos* passariam a intermediar a vontade popular, possibilitando, em ultima análise, forte identificação entre as ações do Estado e a vontade do conjunto da Nação” (*Idem*, p. 184-185).

<sup>106</sup> CRUZ. Manuel Braga da. Sobre o parlamento português: partidarização parlamentar e parlamentarização partidária. In: *Análise Social*. Ob. Cit., p. 106.

<sup>107</sup> Ainda que adotadas no Brasil, o sistema eleitoral de listas fechadas tenderia a aumentar o caráter oligárquico dos partidos, mas, ao menos, ampliaria os seus poderes, contentando aqueles que assim o querem. Nesse sentido é o pensamento de Celso R. Melo, o qual diz que “A introdução de listas poderia trazer dois tipos de problema. O primeiro seria reforçar a tendência à oligarquização dos partidos. Para além da discussão sobre a possibilidade de que sejam introduzidos mecanismos democráticos – como primárias – para a definição das listas, parece-me que este é um risco que vale a pena correr, ante aos benefícios que a medida acarreta. O segundo refere-se à possibilidade de que setores derrotados no ordenamento da lista recorram ao expediente de buscar outro partido, ou mesmo criar outra legenda. Tais alternativas poderiam ser desestimuladas pela legislação, desde que esta estipulasse períodos prévios de filiação aos partidos e de existência dos partidos para efeito da participação nas disputas eleitorais” (MELO, Celso Ranulfo. Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil. In: Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (orgs). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 171, nota 37).

<sup>108</sup> Jorge Miranda defende que “uma tese radical tenderia a afirmar que a representação política se converteu em representação partidária, que o mandato verdadeiramente é conferido aos partidos e não aos Deputados e que os sujeitos da acção parlamentar acabam por ser não os Deputados, mas os partidos ou quem aja em nome destes. Por consequente, deveriam ser os órgãos dos partidos a decidir, com maior ou menor democraticidade ou com maior ou menor centralismo democrático, sobre as orientações de voto dos Deputados, sujeitos esses a uma obrigação de fidelidade a que não poderiam escusar-se senão em casos-limite de consciência” (MIRANDA, Jorge. *Direito Constitucional III – Direito Eleitoral e Direito Parlamentar*. Ob. Cit., 2003).

<sup>109</sup> Este breve estudo não é o local apropriado para poder-se ater a um exame mais acurado dos partidos políticos no Brasil no período anterior à Constituição de 1988, para tanto indica-se o estudo das obras: MEZZARROBA, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. Ob. Cit.; ARAS, Augusto. *Fidelidade partidária: a perda de mandato parlamentar*. Ob. Cit., p. 177-204 e MOURÃO, Gerardo Mello. História dos partidos políticos no Brasil. In: *Estudos eleitorais*, v. 1, nº. 1. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 1997, p. 47-64.

democrático e para a instrumentalização da representação política<sup>110</sup>, conquanto exija a filiação partidária como requisito de elegibilidade e outorgue às agremiações partidárias o monopólio da apresentação das candidaturas<sup>111</sup>, além do mecanismo da representação proporcional dos cargos legislativos, excetuado o Senado Federal, no qual vige o princípio majoritário em sua eleição.

Todavia, o texto constitucional brasileiro não traz aos partidos políticos o enlace doutrinário correspondente a um Estado de Partidos, uma vez que efetivamente os parlamentares guardam o papel central na atuação política brasileira, consubstanciada no personalismo do voto, ausência de rigidez ideológica dos partidos<sup>112</sup>, além da expressa vinculação constitucional do exercício do mandato representativo à soberania popular.

Assim como já sopesado no tópico anterior, o Brasil não se desvinculou da técnica representativa liberal, dada as especificidades do cenário político brasileiro, demandando o manejo e interpretação dos instrumentos jurídicos conforme a imperatividade constitucional.

---

<sup>110</sup> Determinação prevista pelo artigo 1º da Lei nº 9096/95 (Lei dos Partidos Políticos): Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.

<sup>111</sup> Conforme a redação do artigo 14 da Constituição Federal: Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (...) § 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei: I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; V - a filiação partidária; da mesma forma a Lei nº 9096/95 (Lei dos Partidos Políticos) dispõe em seu artigo 18 que: “Para concorrer a cargo eletivo, o eleitor deverá estar filiado ao respectivo partido pelo menos um ano antes da data fixada para as eleições, majoritárias ou proporcionais”.

<sup>112</sup> Características apontadas por Eneida Desiree Salgado a qual, tratando do mandato partidário, afirma que “no Brasil, o personalismo na escolha do candidato, a existência de partidos sem clara proposta de modelo de Estado e a consentida mudança cotidiana de legenda partidária dos mandatários impossibilita a aplicação desse instituto. Sua adoção imediata tenderia a diminuir a influência do cidadão na formação da vontade política, pois os partidos não refletem as correntes ideológicas e os anseios da sociedade” (SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e democracia*: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Ob. Cit., p. 68).

### 3.2. A questão da titularidade dos mandatos políticos

O mandato político representativo, o qual não é mandato e nem representativo<sup>113</sup>, guarda na discussão sobre a sua titularidade importância decisiva para a interpretação e aplicação dos institutos que lhe são diretamente vinculados.

Esse entendimento coaduna com o descontentamento em relação à extensa liberdade atribuída aos representantes pelo mandato político representativo liberal. Maria Benedita Malaquias Pires Urbano indaga “até quando vamos ficar prisioneiros do falso mito da liberdade total dos parlamentares?”.<sup>114</sup>

Saber se o parlamentar está obrigado a seguir as diretrizes partidárias, bem como se no caso de desligamento do partido, seja voluntário, seja mediante expulsão, possui a prerrogativa de manter o cargo, passa necessariamente pela questão da titularidade do mandato político representativo.

Parcela da literatura jurídica que fundamenta ser o mandato representativo de titularidade das agremiações partidárias, se vale dos argumentos condicionantes da existência de um Estado de partidos, a fim de fundamentar sua tese.

O mandato político seria de titularidade dos partidos políticos em razão do cenário político, em que o partido figuraria como ator principal da atividade política<sup>115</sup>.

<sup>113</sup> Dissintonia etimológica já demonstrada quando da observação do sentido dos termos mandato e representativo. Bobbio questiona se “o interesse geral pode verdadeiramente ser representado no sentido próprio da palavra, no seu sentido técnico-jurídico? Esse é o problema. Mas, se assim for, a diferença entre a representação dos interesses e a representação política não está no fato de que uma diz respeito aos interesses e a outra a algo diferente dos interesses, mas no fato de que uma é, propriamente falando, uma representação enquanto a outra não é” (BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Ob. Cit., p. 461).

<sup>114</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *Representação política e parlamento: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de proteção do mandato parlamentar*. Tese, Doutorado em Ciências Jurídico-Políticas: Universidade de Coimbra, 2004, p. 771.

<sup>115</sup> Falando do parlamento português, Manuel Braga da Cruz diz que os “modernos parlamentos europeus não são conjuntos inorgânicos de deputados, mas conjuntos estruturados de grupos parlamentares. Os cidadãos, quando votam, não elegem deputados considerados singularmente, mas inseridos em partidos. A Constituição Portuguesa de 1976 reforça essa tendência ao reservar para os partidos, no seu artigo 154.º, o exclusivo da apresentação de candidaturas ao Parlamento. O mandato dos deputados não lhes é pois outorgado pelo povo, mas sim pelos partidos, a quem pertence de facto, se bem que não *de jure* a sua titularidade” (CRUZ, Manuel Braga da. Sobre o parlamento português: partidarização parlamentar e parlamentarização partidária. In: *Análise Social*, Ob. Cit., p. 106).



O monopólio da apresentação das candidaturas e a filiação partidária, como requisito de elegibilidade, explicitariam essa interpretação<sup>116</sup>. Dessa forma, os partidos políticos seriam mais do que um mero elo a ligar os eleitores aos representantes políticos, mas sim os verdadeiros representantes<sup>117</sup>.

Em relação aos eleitores, a titularidade do mandato político pelas agremiações partidárias implicaria à existência de um canal de verbalização das demandas sociais, concretizadas no programa partidário, autorizando os partidos a dispor dos mandatos dos parlamentares que fugirem às suas orientações, sob o argumento da manutenção do equilíbrio político ideológico da assembleia, em proteção à escolha popular, a qual, presumidamente, veicula a opção por esta ou aquela ideologia.

Já em relação aos parlamentares, a titularidade do mandato representativo serviria para informar a atuação dos parlamentares nas casas legislativas, vinculando toda ação às diretrizes partidárias, punindo com a expulsão os representantes recalcitrantes em seu descumprimento<sup>118</sup>.

---

<sup>116</sup> Argumentos resumidos por Maria Benedita Malaquias Pires Urbano, dizendo que: “a favor da titularidade do mandato parlamentar pelos partidos são esgrimidos argumento de cariz político, de cariz jurídico e de cariz jurídico-político. Em relação aos primeiros, contam-se os argumentos da alteração do equilíbrio político existente no seio de uma assembléia e a necessária fidelidade aos partidos, em especial por parte dos seus representantes eleitos, como forma de garantir a sua coesão e, com ela, a sua combatividade política e a possibilidade de conquistar e conservar o poder. Como argumentos mais jurídicos, e referido fundamentalmente o facto de que em muitas ordens jurídicas os partidos políticos dispõem da exclusividade da apresentação de candidaturas nas eleições legislativas, cabendo-lhes, como correlativo, a faculdade ‘de retirar ao parlamentar o mandato que ele estava a exercer, sempre que entendem que este se afastou da linha de orientação partidária – o que será manifesto naqueles casos de transfuguismo’. A necessidade de respeitar a vontade popular que resultou de um determinado acto eleitoral (isto é, a conservação do resultado eleitoral) constitui um argumento de natureza jurídico-política. A dimensão mais jurídica e visível na necessidade de respeito do direito de sufrágio activo dos eleitores e, de igual modo, do princípio da imediatividade do voto (segundo o qual os eleitores tem a última palavra no que se refere à escolha dos seus representantes)” (URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. Titularidade do mandato parlamentar. A propósito da Resolução n.º 22.610 do Tribunal Superior Eleitoral Brasileiro. In: *Revista de Direito Público e Regulação*. Ob. Cit., p. 131-132).

<sup>117</sup> Conforme essa teoria, “no se vota a personas, sino a programas, líderes y logotipos de partidos. Lo que significa que, con sus ventajas o sus inconvenientes, los partidos se convierten en los únicos y auténticos protagonistas de la mecánica electoral. Son varios los aspectos en que, por sus efectos jurídicos y políticos, cabría analizar ese protagonismo. Sin embargo, y por lo que ahora interesa, conviene, cuando menos, hacer referencia a dos de ellos. En primer lugar, aparece la designación de las candidaturas y el establecimiento de las listas electorales que, como es de sobra conocido, corresponde en exclusiva a los partidos” (VEGA, Pedro de. Significado constitucional de la representación política. In: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Ob. Cit., p. 38).

<sup>118</sup> Tratando do parlamento português “depois, através da disciplina de voto, prevista em todos os regulamentos e estatutos partidários e, na prática, geralmente acatada. Nas questões políticas mais significativas, é a direcção partidária quem determina o seu sentido de voto. Existe ainda uma disposição regulamentar ou estatutária interna que prevê a renúncia ao mandato em caso de abandono do partido ou da sua orientação, sendo o deputado, nalguns casos, obrigado a assinar um compromisso de honra nesse sentido” (CRUZ, Manuel Braga da. Sobre o parlamento português: partidarização parlamentar e parlamentarização partidária. In: *Análise Social*. Ob. Cit., p. 108), porém, nas notas de rodapé nº 27 e 28 da mesma página o autor afirma que nenhum

Seguindo essa tese, configura-se necessária a implementação de mecanismos de proteção da coesão partidária, desde a advertência até a exclusão dos parlamentares que descumprirem a orientação partidária<sup>119</sup>.

A doutrina ligada à tese de que o mandato político representativo guarda ainda sua feição liberal acaba por repousar a titularidade do mandato no parlamentar, em decorrência da necessária liberdade no exercício do mandato representativo<sup>120</sup>, a qual mais do que um fator condicionante é um direito do congressista, além da ausência total de vinculação de sua atuação para com os eleitores. O representante, uma vez eleito, rescinde a relação de mandato, no sentido técnico da palavra, com o eleitor, para ocupar-se dos assuntos gerais do país, donde, por conseguinte, não pode ser revogado por não ter executado as “instruções” daqueles que o elegeram<sup>121</sup>.

A essa tese aponta-se que o conjunto de direitos e deveres do parlamentar está predisposto constitucionalmente, no caso brasileiro no estatuto jurídico dos congressistas, determinando que somente pode-se vincular a sua atuação ao desenho constitucional<sup>122</sup>.

Nesse aspecto, a Constituição, ao determinar os deputados como representantes do povo e os senadores como representantes dos Estados e Distrito Federal, vincula o exercício do mandato representativo à construção da vontade política da unidade da nação, sem obrigá-

parlamentar, em Portugal, perde o mandato por descumprir as determinações partidárias, vez que, conquanto ‘a disciplina de voto está consagrada em todos os estatutos partidários (...) não se conhece em nenhum partido parlamentar português a prática, seguida noutros partidos europeus, da «demissão em branco»’.

<sup>119</sup> Defendendo essa interpretação, Norberto Bobbio afirma que “com a formação dos grandes partidos organizados que impõem uma disciplina de voto, às vezes férrea, aos representantes eleitos em suas listas, a diferença entre representação com mandato e representação sem mandato torna-se cada vez mais evanescente. O deputado eleito através da organização do partido torna-se um mandatário, senão dos eleitores, ao menos do partido, que o penaliza retirando-lhe a confiança toda vez que ele se subtrai à disciplina, a qual converte-se assim num sucedâneo funcional do mandato imperativo por parte dos eleitores” (BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*; por uma teoria geral da política. Ob. Cit., p. 155).

<sup>120</sup> Segundo Roberto Scarciglia, “O princípio da liberdade do mandato parlamentar representa um patrimônio comum do parlamentarismo. Não se trata de um resquício histórico, como é sustentado também na doutrina alemã, mas uma escolha precisa dos representantes, como recentemente introduziram ou mantiveram a garantia do modelo democrático da forma de Estado”, tradução livre de “*Il principio del libero mandato parlamentare rappresenta un patrimonio comune del parlamentarismo. Non si tratta di un residuo storico, come è stato sostenuto anche dalla dottrina tedesca, ma di una scelta precisa che i costituenti, anche in epoca recente, hanno introdotto o mantenuto a garanzia del modello democratico della forma di Stato*” (SCARCIGLIA, Roberto. *Il divieto di mandato imperativo*: Contributo a uno studio di diritto comparato. Ob. Cit., p. 159).

<sup>121</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política*: a filosofia política e as lições dos clássicos. Ob. Cit., p. 462.

<sup>122</sup> Corolário a essa tese “a existência de um estatuto constitucional dos congressistas, com restrições e garantias, parece revelar esse desenho. Mais do que um direito ou do que um privilégio do parlamentar, a liberdade para o exercício do mandato é decorrência do direito de livre expressão e discussão. Existe, reconhecida ao representante, uma liberdade individual de expressão política e um conjunto de direitos políticos concernentes à representação, o que leva ao livre exercício do mandato” (SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Ob. Cit., p. 72).

los a se ater aos interesses dos eleitores que por ventura os elegeram. A este respeito, pode-se afirmar que, nos limites da sua competência, o corpo legislativo encarna a vontade, toda a vontade, do ser coletivo, a nação<sup>123</sup>.

Ainda que os partidos políticos permeiem a representação política, através do monopólio da apresentação das candidaturas e do requisito constitucional da filiação partidária, o parlamentar possui relevância maior, eis que a sua atuação é que vai efetivamente produzir o resultado almejado pela eleição, a tomada coletiva e pública das decisões<sup>124</sup>.

De outra forma, o princípio da proibição do mandato imperativo<sup>125</sup>, conquanto não expressamente previsto na constituição brasileira, mas logicamente apurável da vinculação do mandato à representação unitária do povo, traz consigo o arcabouço axiológico impeditivo para que as instruções partidárias possam servir como instrumentos de controle ostensivo da atividade parlamentar, em razão de subtrair do parlamento seu escopo fundamental, ser o local de discussão e tomada de decisões.

Pedro de Vega García relaciona o princípio da vedação do mandato imperativo com a definitiva transmigração da representação medieval para a representação do Estado constitucional moderno. Para o referido autor, se a opinião pública exige para a sua formação a discussão livre entre os particulares no nível social, careceria de sentido que o parlamento, enquanto lugar de discussão e formação da vontade do Estado, não outorgasse ampla liberdade aos parlamentares em sua atuação, sem restrições de algum tipo, uma vez que nisto consistiria o mandato político representativo. Mais do que um privilégio parlamentar, a

<sup>123</sup>

MALBERG, Raymond Carré de. *Teoría general del estado*. Ob. Cit., p. 987.

<sup>124</sup>

Vez que “os Deputados são eleitos por todos os cidadãos (e não apenas pelos militantes ou pelas bases activistas dos partidos), que, por conseguinte, juridicamente representam todo o povo. Levada às últimas consequências, com as comissões políticas ou os secretariados, exteriores ao Parlamento, a dizer como os Deputados deveriam votar, essa concepção transformaria a assembleia política em câmara corporativa de partidos e retirar-lhe-ia a própria qualidade de órgão se soberania, por afinal deixar de ter capacidade de livre decisão. Somente regimes totalitários ou partidos totalitários e não aqueles que se reclamam da democracia representativa e pluralista, a poderiam, aliás, adoptar: porque, se a democracia assenta na liberdade política e na participação, como admitir que nos órgãos dela mais expressivos, os Parlamentos, os Deputados, ficassem privados a um e outra coisa?” (MIRANDA, Jorge. *Direito Constitucional III – Direito Eleitoral e Direito Parlamentar*. Ob. Cit., p. 267-268).

<sup>125</sup>

Sobre esse reflexo “ocurre, sin embargo, que la prohibición constitucional del mandato imperativo contradice de la forma más clara y radical esta situación de hecho. No admite dudas de ningún género y, por tanto, no merece la pena discutirlo, que el reconocimiento jurídico de la absoluta libertad del diputado lleva implícita la titularidad personal del escaño. El problema jurídico no estriba, en consecuencia, en dilucidar a quien le corresponde la titularidad del mandato, sino en precisar el valor de los procedimientos —que en muchas ocasiones se operan en auténtico fraude de ley— a través de los cuales se intentan hacer valer las razones de la práctica y de los partidos, frente a la razón jurídica de los diputados cuando entran en colisión con sus propias organizaciones partidistas” (VEGA, Pedro de. Significado constitucional de la representación política. In: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Ob. Cit., p. 39).

liberdade de discutir e se expressar livremente é uma garantia que se presume a todos os cidadãos<sup>126</sup>.

Esse fator decorre de que a disciplina partidária, consubstanciada nos programas partidários e instruções de atuação, acabam por inutilizar o debate, uma vez que as decisões já estariam previamente definidas pela cúpula partidária, acabando por ensejar em uma proteção unicamente dos interesses puramente partidários<sup>127</sup>. É necessário certo distanciamento entre o partido e o eleito, bem como entre o eleito e o eleitor, a fim de evitar que a atuação do parlamentar acabe por proteger degeneradamente os interesses egoísticos daqueles que lhe são próximos, o que pode ensejar no dismantelamento da busca da proteção bem comum<sup>128</sup>.

O mandato representativo liberal impõe a observância das características de ser nacional, geral ou universal, livre ou não sujeito a restrições e não responsável, sendo que a Constituição da República Federativa do Brasil, implicitamente, adotou este modelo, conforme acentua Eneida Desiree Salgado, ao dispor sobre a necessidade do caráter nacional dos partidos políticos, a inexistência de regulamentação dos *lobbies*, a vedação da perda ou revogação do mandato por infração à coesão partidária e a falta de mecanismos jurídicos de controle da atuação do representante pelo representado<sup>129</sup>.

<sup>126</sup> GARCÍA, Pedro de Vega. La crisis de la representación política en la democracia de partidos. In: *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo: II congreso internacional de derecho electoral*. Ob. Cit., p. 189.

<sup>127</sup> Até mesmo Norberto Bobbio, defensor da atuação partidária pondera que “acima de tudo, a representação dos interesses não representa nunca a generalidade dos interesses presentes porque representa apenas os interesses dos grupos organizados; em segundo lugar, não representa interesses futuros; enfim, não defende os interesses gerais”. A representação dos interesses é considerada “um regresso espantoso a formas medievais, àquelas formas a partir das quais por sucessivos aperfeiçoamentos surgiram os parlamentos modernos” (BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Ob. Cit., p. 461).

<sup>128</sup> Em referência a esta necessidade, “la distancia entre elector y elegido, devenido éste representante, no es en ningún caso, por tanto, una creencia ideológica de la construcción representativa liberal, sino una inmanencia requerida por las especificaciones técnicas de los procesos representativos en órganos colegiados. No se trata de una reminiscencia histórica de un liberalismo trasnochado y a extinguir” (RODRÍGUEZ, Ricardo L. Chueca. Representación, elección y mandato: en torno a dos recientes monografías sobre el proceso representativo. In: *Revista española de derecho constitucional*. Ob. Cit., p. 400).

<sup>129</sup> SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Ob. Cit., p. 78.

### 3.3. As agremiações partidárias na realidade fática e jurídica brasileira

A teoria do Estado de partidos, apesar de demonstrar a grande influência das agremiações partidárias<sup>130</sup> na contemporaneidade, não se faz presente no contexto brasileiro<sup>131</sup>, em face dos elementos fáticos e jurídicos espalhados em nosso ordenamento.

De início, Manuel Braga da Cruz liga o fenômeno da partidocracia aos sistemas em que vigoram um parlamento unicameral<sup>132</sup>, ocorrência inexistente no Brasil, dada a dualidade da representação federativa, expressa na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Ainda, aponta-se que ao lado da partidocracia figura um constante crescimento da atividade política dos parlamentares, fenômeno este que o referido autor reputa ser a “parlamentarização dos partidos políticos”<sup>133</sup>, o qual repousa em três fatores: a proeminência dos parlamentares na atuação política, servindo como fatores condicionantes do sucesso ou não partidário nas eleições; a constante reeleição dos parlamentares no parlamento, demonstrando que o valor dos políticos, em muito prepondera sobre o partido na escolha popular; por fim o crescente alargamento da autonomia dos parlamentares para com as agremiações políticas<sup>134</sup>.

Tratando das características do sistema político brasileiro, soma-se o fato de que há uma evidente identificação pessoal do eleitorado para com os congressistas, em desprezo ao

<sup>130</sup> CRUZ. Manuel Braga da. Sobre o parlamento português: partidarização parlamentar e parlamentarização partidária. In: *Análise Social*. Ob. Cit., p. 97-98.

<sup>131</sup> Eneida Desiree Salgado dita que “não se afirma aqui que os partidos não devem protagonizar o debate político. Afirma-se que não protagonizam. Além disso, deve-se ressaltar que a Constituição não os coloca nessa posição. Assim, ao menos no âmbito do dever-ser juridicamente considerado – e não a partir de uma visão perfeccionista – a realidade política brasileira não está tão distante da previsão normativa” (SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Ob. Cit., p. 101).

<sup>132</sup> CRUZ. Manuel Braga da. Sobre o parlamento português: partidarização parlamentar e parlamentarização partidária. In: *Análise Social*. Ob. Cit., p. 105.

<sup>133</sup> Sobre o fenômeno “a partidarização do Parlamento se não tem feito sem a contrapartida da parlamentarização dos partidos, o que revela, longe do enfraquecimento do Parlamento na vida política portuguesa, um reforço da dialética partidos-Parlamento, que vingou na transição democrática e parece querer constituir o eixo de mediação política privilegiado do nosso sistema político” (*Idem*, p. 125).

<sup>134</sup> Considerações feitas a partir de que o “processo de aumento quantitativo de presenças continuadas no Parlamento e nas suas comissões, apesar de irregular e lento, é acompanhado por um processo também qualitativo de parlamentarização dos partidos, que contribui igualmente para a identificação institucional do Parlamento (...) A autonomia institucional é necessariamente diversa, consoante o tipo de parlamento e de sistema político, sendo obviamente menor nos parlamentos mais abertos ao sistema partidário, como são as arenas. Nestes casos é por isso necessário medi-la, olhando também para a parlamentarização desses partidos, porque, se o que está em causa é a autonomia institucional, entendida como preservação da identidade e controlo das fronteiras da instituição, então impõe-se analisar até que ponto a influência externa dos partidos é diminuída pela parlamentarização da sua actividade e da sua organização. Por outras palavras, o reforço do grupo parlamentar no âmbito do partido pode traduzir uma maior aquisição de autonomia do Parlamento perante os partidos” (*Idem*, p. 116).

enlace político ideológico professado pelo partido<sup>135</sup>. Nesse sentido, pouco importa qual é o partido que o candidato é filiado, sendo a sua pessoa o caractere decisivo para a escolha do eleitorado.

A fim de reforçar essa tese, veja-se o seguinte exemplo demonstrado por Eneida Desiree Salgado: o ex-governador do Estado do Paraná Jaime Lerner foi eleito por duas vezes para o referido cargo por dois partidos distintos, sendo que o número de votos recebidos manteve-se praticamente igual. Na eleição para o primeiro mandato no Governo do Estado do Paraná, em 1994, concorrendo pelo Partido Democrático Trabalhista, PDT, Lerner obteve 2.070.970 votos. Já nas eleições de 1998, agora no Partido da Frente Liberal, PFL, atualmente Democratas, novamente Lerner foi eleito, recebendo 2.031.241 (dois milhões e trinta e um mil duzentos e quarenta e um) votos. Ressalte-se que na eleição de 1998 o antigo partido de Lerner, o Partido Democrático Trabalhista, compunha a coligação que apoiava o candidato Roberto Requião de Mello e Silva, o qual concorria pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PMDB, recebendo o total de 1.786.115 votos<sup>136</sup>.

Conforme descrito no caso acima, mesmo diante das constantes mudanças de partido do candidato, o seu número de votos quedou-se praticamente incólume, dado ao desprezo popular da relevância da troca de partidos.

Neste caso, soma-se também o fato de que o Brasil não possui um histórico de relevância eleitoral para o voto para partidos, sendo os votos dados para as legendas partidárias praticamente insignificantes.

Mais uma vez Eneida Desiree Salgado nos demonstra que na eleição para a Câmara de Deputados do Estado do Paraná em 1994 o número total de votos foi de 2.794.733 votos válidos, sendo destes apenas 185.809 votos computados na legenda de partido (sendo que 118.162 foram dados apenas para o Partido dos Trabalhadores, PT). Ou seja, a grande maioria dos 2.608.924 eleitores (93,35%) preferiram diretamente o nome dos candidatos para representá-los, em detrimento à legenda partidária. Nas eleições do ano de 2006, dos

---

<sup>135</sup> Assim, “se, por um lado, o Estado é visto como organização política dotada de grande autonomia, de perfil centralizador e interventor nas diversas dimensões da vida social, a sociedade civil, por outro lado, é vista como um ente amorfo dotado de uma incapacidade histórica para organizar-se. Nesse contexto, o sistema político é concebido como que constituído por partidos políticos frágeis, comandados por lideranças que primam pelo estabelecimento de relações políticas calcadas na personalização e na individualização, reforçando o caráter clientelista e populista das ações políticas” (MESSENERG, Débora. A elite parlamentar brasileira: um recorte sociocultural. In: *Revista de Sociologia Política*, v. 16, nº. 30, jun. Curitiba, 2008, p. 21).

<sup>136</sup> SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral*. Ob. Cit., f. 141.

5.364.529 eleitores que decidiram escolher seus representantes na Câmara de Deputados, 403.817 votaram nos partidos políticos, valor, insignificante, de 7,53% do total<sup>137</sup>.

Uma explicação plausível para esse fato de que “o Brasil se apresenta despidido de um compromisso ideológico, prevalecendo o fisiologismo partidário, de acordo com os interesses personalíssimos de cada filiado”<sup>138</sup>.

A legislação pátria é permissiva com essa prática, escancarando a ausência de uma postura ideológica perene dos partidos<sup>139</sup>. Segundo a dicção do artigo 17, parágrafo primeiro da Constituição Federal, para fins eleitorais, é permitida a coligação de partidos, sem a necessidade de observância de coerência das coligações travadas na seara federal com aquelas construídas no seio estadual ou municipal. Essa prática acaba por permitir que partidos de ideologias<sup>140</sup>, ao menos formalmente, incompatíveis possam conjuntamente disputar as vagas para os cargos eletivos, em desprezo à coerência programática com seus estatutos.

No mais, ocorre que a ausência da vinculação das alianças na seara federal com as travadas no contexto municipal e estadual acaba por engendrar em uma situação incômoda: partidos que disputam ferozmente as eleições presidenciais podem ser aliados nas eleições estaduais, em evidente desassossego aos militantes defensores da ideologia partidária.

<sup>137</sup> SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Ob. Cit., p. 67.

<sup>138</sup> RABELO FILHO, Benjamin Alves. *Partidos políticos no Brasil: doutrina e legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 132.

<sup>139</sup> Soma-se o fato de que no Brasil, dado ao seu grande território e específicas condições regionais, os partidos políticos não conseguem manter a mesma feição por todo o território, neste sentido “os recursos disponíveis nos planos estadual e municipal são de tal monta que possibilitam o surgimento de dinâmicas partidárias relativamente autônomas e o florescimento de carreiras políticas exclusivamente locais. Mais do que favorecer, quase exigir, o surgimento de partidos descentralizados e dotados de clivagens territoriais internas, a existência de dinâmicas políticas subnacionais, acopladas à disponibilidade de recursos, é capaz de garantir a sobrevivência de organizações partidárias que, de outro modo, não resistiriam à competição nacional. Em segundo lugar, o tamanho do país torna difícil, senão impossível, mesmo para as maiores máquinas partidárias, garantir sólidas bases de apoio nos mais de 5 mil municípios por onde corre a disputa política. No atual contexto, não apenas os partidos de porte médio, mas também os pequenos e micro, beneficiam-se da existência de amplos espaços na ‘periferia’ do sistema partidário. E a tendência é que tais espaços se mantenham, fazendo com que o sistema apresente uma configuração diversificada ao longo do país” (MELO, Celso Ranulfo. Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil. In: Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (orgs). *Reforma política: lições da história recente*. Ob. Cit., p. 170).

<sup>140</sup> Ideologias, por vezes, veiculadas com o único objetivo de angariar votos, tal qual uma propaganda comercial, a fim de cativar o receptor ao consumo, implicação baseada nos ensinamentos de Durverger, o qual expõe que: “geralmente se considera o sistema de partidos que existem num país como o resultado da estrutura da sua opinião pública, mas o inverso é igualmente verdadeiro: a estrutura da opinião pública é em larga medida, a consequência do sistema de partidos, tal qual resulta das circunstâncias históricas, da evolução política de fatores complexos, no qual o regime eleitoral desempenha um papel preponderante. As relações entre a opinião e partidos não são de sentido único, mas constituem uma tessitura de ações e reações recíprocas, estreitamente entretecidas” (DUVERGER, Maurice. *Partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, p. 406-407).

A ausência de rigidez ideológica dos partidos políticos no Brasil, também, demonstra que eles melhor se configuram como facções, dada a busca desenfreada pelo apoio popular, por vezes ao arrepio dos valores intimamente ligados à agremiação, ao menos quando da leitura de sua sigla.

O caráter faccioso<sup>141</sup> dos partidos políticos brasileiros decorre, também, de sua feição oligárquica<sup>142</sup>, eis que mantêm em seu bojo elementos hierárquicos escusos, dada a detenção dos cargos de chefia por líderes carismáticos ou grandes personalidades locais<sup>143</sup>, no tratamento da política mais como profissão do que vocação, muitas vezes em desprezo da habilidade e talento de outros militantes.

Com base nas lições de Manuel da Braga da Cruz<sup>144</sup>, pode-se entender que a cooptação dos membros dos partidos políticos no Brasil ocorre de forma centrípeta, na escalação pelo centro, determinando que os militantes, para alçarem melhores cargos no partido, devem subjugar-se à condições de aceitação e cumprimento das diretrizes partidárias,

<sup>141</sup> Sobre a diferenciação de partido de facção “o *Partido* se apresenta como instrumento que busca vantagens coletivas; já a *facção* volta-se para o atendimento de interesses exclusivamente individuais, de alguns poucos. Mesmo com o passar dos tempos, o termo *facção* manteve o seu sentido original, de apenas expressar conflitos particulares, ignorando o público. A segunda premissa considera que o *Partido* sempre será parte de um todo que persegue os interesses desse todo, enquanto facção é apenas a parte representada pelos interesses de si própria. Apesar de gramaticalmente a palavra *Partido* transmitir a idéia de *parte*, dando uma conotação de fragmentação, deve-se considerar o seu sentido em uma relação com o ‘todo pluralista’. A terceira premissa considera que ‘os partidos são canais de expressão’. Vale dizer que os partidos são, fundamentalmente, instrumentos de representação dos cidadãos, que buscam através deles expressar as suas reivindicações” (MEZZAROBIA, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. Ob. Cit., p. 103).

<sup>142</sup> Maurice Duverger, tratando de maneira geral da estrutura interna dos partidos, dispõe que “a respectiva estrutura interna é, essencialmente, autocrática e oligárquica: os chefes não são, de fato, designados pelos adeptos, apesar da aparência, mas cooptados ou nomeados pelo centro; tendem a formar uma classe dirigente, isolada dos militantes, casta mais ou menos fechada sobre si mesma. Na medida em que eles são eleitos, a oligarquia partidária amplia-se, mas não se transforma em democracia, pois a eleição é feita pelos adeptos, que são uma minoria em relação aos que dão os seus votos ao partido, quando das eleições gerais” (DUVERGER, Maurice. *Partidos políticos*. Ob. Cit., p. 406-455).

<sup>143</sup> Ressalva que faz Maria Pires Urbano, asseverando que “mas há que convir que se se verificar uma tendência generalizada para a organização e a gestão oligárquicas dos partidos, com a conseqüente criação de uma classe política auto-referencial, dificilmente se poderá falar na existência de uma autêntica democracia” (URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *Titularidade do mandato parlamentar*. A propósito da Resolução n.º 22.610 do Tribunal Superior Eleitoral Brasileiro. In: *Revista de Direito Público e Regulação*. Ob. Cit., p. 127).

<sup>144</sup> Explicação realizada com base no seguinte trecho: “Podemos assim falar de diferentes modelos de recrutamento: um mais «centrípeto» (recrutamento por cooptação do centro), outro mais «centrífugo» (recrutamento mais de tipo horizontal). As carreiras políticas tendem a ser, no primeiro caso, de tipo convencional, isto é, com ingresso nos níveis mais baixos e lenta ascensão, condicionada à conformidade com as directrizes centrais, e, no segundo caso, mais abertas. O centro do poder tende a estar mais no partido, nos modelos centrípetos, nos seus dirigentes, enquanto nos modelos centrífugos passa com facilidade para o grupo parlamentar, sendo por isso mais fácil o acesso ao poder do partido para os que lhe são exteriores” (CRUZ, Manuel Braga da. *Sobre o parlamento português: partidarização parlamentar e parlamentarização partidária*. In: *Análise Social*. Ob. Cit. p. 122).



ao repúdio da cooptação de forma centrífuga, em que ocorre a escolha horizontal, na qual prepondera o destaque e talento do militante, de índole muito mais democrática.

Essa feição oligárquica é o motivo do insucesso dos partidos políticos na condução da atividade política, pois, em alguns países, os vícios e as deformações da estrutura interna de alguns partidos acabou por desvirtuar o seu objetivo primogênito; ao invés de ser o local de esperança e possibilidade de uma verdadeira representação política para os grupos da sociedade civil, são um fator de frustração, desalento e abstencionismo, pois, na referida partidocracia, as cúpulas dirigentes acabaram por se retirar do interior da sociedade, buscado a proteção, ao invés dos poderes institucionais do Estado, dos interesses das elites dos dirigentes partidaristas. Elías Huerta Psihas reporta à partidocracia o motivo real da permanente crise do governo italiano<sup>145</sup>.

Os esquemas internos do controle máquina partidária no Brasil tendem a ser concentrados nas mãos de poucos, sem levar em conta os anseios de seus membros. Nesse sentido, poder-se-ia falar na aplicação da “Lei de hierro de la oligarquía”<sup>146</sup>, formulada por Robert Michels<sup>147</sup>, não como Lei<sup>148</sup>, no sentido de sempre estar presente nos sistemas

<sup>145</sup> PSIHAS, Elías Huerta. Democracia y representación: Tendencias y perspectivas. In: *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*: II congreso internacional de derecho electoral. México: Instituto de investigaciones jurídicas, 1993, p. 98.

<sup>146</sup> Acerca desse insucesso, “*en una primera etapa, los partidos políticos promovieron una democratización real del sistema representativo, aunque siempre condicionada y limitada por las estructuras políticas demoliberales, sin embargo con el tiempo, el contagio del sistema representativo ha convertido a los partidos en organizaciones de poder en las que los líderes se arrojan la representatividad de las bases para entregarse a las combinaciones de la lucha por la adquisición y el mantenimiento del poder estatal. Ya a principios de este siglo Michels formuló la denominada ‘Ley de hierro de la oligarquía’ que afecta a toda organización que compite por el poder: la inicial estructura democrática piramidal (de la base al vértice ejecutor) termina inevitablemente por invertirse y la cúpula burocrática-ejecutiva se adueña finalmente de toda iniciativa y guía y dirige a la base militante*” (VIA, Alberto Ricardo Dalla. *Teoría política y constitucional*. Ciudad de México: Instituto de investigaciones jurídicas, 2006, p. 140).

<sup>147</sup> Essa teoria, “segundo R. Michels, um dos mais ilustres estudiosos dos Partidos políticos, uma participação política difundida necessita de estruturas organizativas complexas, mas é exatamente a existência da organização que produz a necessária e inevitavelmente tendências oligárquicas. Na verdade, o progressivo desenvolvimento da organização, a crescente complexidade dos fins a atingir com a consequente divisão de trabalho e a necessidade de conhecimentos especializados que este fato comporta, conduzem à profissionalização e estabilização da liderança do partido, à sua objetiva superioridade em relação aos outros membros da organização e portanto à sua inamovibilidade e ao exercício de um poder de tipo oligárquico. Nesta situação, portanto, a delegação e o controle sobre ela seriam fictícios e a transmissão do questionamento político seria manipulável e manipulado conforme os interesses de poder da oligarquia do partido. Ao nível de sistema político geral, a consequência seria a naturalmente a negação de grande parte das instâncias democráticas que os partidos deveriam representar” (OPPO, Anna. Partidos Políticos. In: Norberto Bobbio; Nicola Matteuci; Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*,. Ob. Cit., p. 904).

<sup>148</sup> A crítica que se faz foi sintetizada por Anna Oppo, a qual expõe que “embora se reconheça que, em muitos casos e em muitas situações, os partidos manifestam tendências oligárquicas, a interpretação de Michels foi criticada porque ela apresenta como ‘lei’ um fenômeno que pode verificar-se em algumas circunstâncias históricas, pode ser uma tendência em outras ou pode até nem apresentar-se de fato em outros casos ainda. O

eleitorais, mas uma constatação de um esquema abusivo de controle partidário em uma dada realidade<sup>149</sup>, a qual pode ser vista no cenário jurídico brasileiro.

Nessa mesma toada, a vinculação constitucional do monopólio da apresentação das candidaturas pelos partidos políticos não permite visualizá-los como eixo central da atuação política. Veja-se que embora a filiação partidária seja requisito de elegibilidade, o exercício do mandato representativo não exige a vinculação partidária, conquanto seja permitida a existência de congressistas sem partido político, desde que previamente eleitos<sup>150</sup>.

Ainda, o referido monopólio das candidaturas, corolário à necessidade de filiação partidária e escolha em convenção, é enfraquecido na medida em que o sistema eleitoral brasileiro não se utiliza do esquema de listas fechadas, uma vez que o eleitor vota diretamente no candidato, ante a ausência de um esquema hierarquizado de preferências partidárias.

Mesmo que o sistema proporcional leve em conta os votos dados para o partido ou coligação para a divisão das cadeiras de uma casa legislativa, na disputa de vagas entre os candidatos do partido, internamente, são os votos populares que definem a ocupação da vaga, sem levar em conta os interesses partidários por este ou aquele candidato.

Em síntese, o sistema jurídico brasileiro e a realidade fática que o permeia não permitem concluir por um pretense Estado de partidos. As agremiações partidárias não exercem o papel central da atuação política, bem como os seus esquemas de controle pela cúpula partidária são demasiadamente obscuros e refletem a ausência de uma estrutura democrática interna.

Opta-se, então, por enunciar o Brasil não como um Estado de partidos, mas sim um Estado com partidos<sup>151</sup>, dada a ausência da proeminência das agremiações partidárias na atuação política, mas, por outro lado, um papel significativo na instrumentalização e coordenação das eleições.

---

modo de funcionamento dos partidos não é uniforme. Ele pode variar segundo os tempos e os lugares e é por isso difícil, a propósito, encontrar uma regra que seja válida universalmente” (*Idem*, p. 904-905).

<sup>149</sup> Assim “consecuencia obligada de la partidocracia es la creciente depreciación del Parlamento, con el subsiguiente distanciamiento popular respecto de sus teóricos representantes. El pueblo se descubre manejado y burlado; manipulado por la propaganda electoral y burlado por los programas incumplidos” (VIA, Alberto Ricardo Dalla. *Teoría política y constitucional*. Ob. Cit., 2006, p. 140).

<sup>150</sup> Conforme nos ensina Maria Lúcia Comparato “não há jurídica e legalmente obrigatoriedade de filiar-se a partido político para desempenhar o mandato até o seu final” (COMPARATO, Maria Lúcia F. *Fidelidade Partidária*. In: *Revista de Direito Público* 96 (out-dez), 1990, p. 283).

<sup>151</sup> SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Ob. Cit., p. 92.

## 4. Transfuguismo partidário

### 4.1. Conceito e regime jurídico

O transfuguismo partidário, imerso na infidelidade partidária, é um tema assaz desafiador. Comumente a literatura jurídica brasileira não opta por utilizar a nomenclatura transfuguismo, tratando do tema genericamente sob a alcunha de infidelidade partidária<sup>152</sup>.

Transfuguismo partidário é especificadamente a ação do parlamentar de retirar-se voluntariamente do partido pelo qual fora eleito, sem necessariamente inscrever-se em nova agremiação política.

Dessa forma, o transfuguismo insere-se como uma das hipóteses de infidelidade partidária, entendida, a partir de uma interpretação inversa, como toda a atitude que acabe por lesar a coesão partidária, uma vez que, na peculiar lição de Clèmerson Merlin Clève, a fidelidade partidária é o instituto destinado à “manutenção da coesão partidária”<sup>153</sup>.

A fidelidade partidária se consubstanciaria no dever dos membros do partido em não obstar, mediante atitude ou voto, as diretrizes legitimamente estabelecidas pelo partido, na vedação do apoio desvirtuado a membros de outros partidos<sup>154</sup> e no dever de não se retirar do

<sup>152</sup> Assim, “não existe total coincidência entre os conceitos de ‘infidelidade partidária’ e de ‘transfuguismo’. Reportando-nos em concreto ao caso dos membros do parlamento, o transfuguismo refere-se aquela situação mais específica em que o parlamentar se transfere de um partido para o outro no decurso da legislatura. Este fenómeno implica, pois, a saída prévia do partido, a qual pode ter ocorrido voluntariamente ou por expulsão. No primeiro caso, o acto de transfuguismo consubstancia a expressão máxima da infidelidade partidária – independentemente de ter havido, por parte do transfuga, desvio da linha ideológica, política ou programática do partido. No segundo caso, a expulsão pode ter sido motivada por variadas razões, pelo que o acto de transfuguismo não tem que configurar necessariamente um acto de infidelidade partidária. Em síntese, regra geral o transfuguismo representa o majus da infidelidade partidária. Cabe ainda assinalar a expressão ‘mobilidade parlamentar’, associada a um conceito mais amplo onde cabem todas aquelas situações em que o parlamentar sai do partido, quer por abandono voluntário, quer por expulsão, durante o decurso da legislatura. De seguida, tanto poderá optar por permanecer na assembléia como independente como poderá optar por aderir a outro partido político” (URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. Titularidade do mandato parlamentar. A propósito da Resolução n.º 22.610 do Tribunal Superior Eleitoral Brasileiro. In: *Revista de Direito Público e Regulação*. Ob. Cit., p. 122, nota 2).

<sup>153</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Fidelidade Partidária: estudo de caso*. Curitiba: Juruá, 1998, p. 26.

<sup>154</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 407.

partido pelo qual foi eleito<sup>155</sup>, sendo esta última hipótese a equivalente ao transfuguismo partidário, também denominado transmigração partidária.

Importa aqui saber se o candidato, uma vez eleito, pode retirar-se do partido que apresentou sua candidatura, levando consigo o mandato representativo, ou se ocorre a perda da condição de representante, ficando o mandato a cargo do partido político, o qual convocaria o suplente para ocupar a vaga.

Acompanhando os apontamentos tecidos nos tópicos anteriores, a tensão reside entre aqueles que entendem que o parlamentar deve perder o seu mandato e os que entendem que não.

A Constituição Federal de 1988 tratou do tema de forma genérica, remetendo a competência para sua regulamentação aos estatutos partidários, ao dispor no artigo 17, parágrafo primeiro a necessidade de os mesmos disporem sobre “normas de disciplina e fidelidade partidária”<sup>156</sup>.

A partir da normativa constitucional a doutrina jurídica debruçou-se sobre o tema, aferindo se o texto constitucional permite a possibilidade da perda do mandato político em razão do transfuguismo partidário, tal qual o dispositivo presente na Constituição de 1967/1969.

Importa ressaltar que a Constituição lusitana dispõe que o representante que se retira do partido pelo qual foi eleito e inscreve-se em nova agremiação partidária perde o mandato.<sup>157</sup> Todavia, o transfuguismo partidário sem consequente inscrição em outro partido

<sup>155</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*, 2ªed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 287.

<sup>156</sup> Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I - caráter nacional; II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III - prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei. § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

<sup>157</sup> Constituição da República Portuguesa. Artigo 160.º Perda e renúncia do mandato. 1. Perdem o mandato os Deputados que: a) Venham a ser feridos por alguma das incapacidades ou incompatibilidades previstas na lei; b) Não tomem assento na Assembleia ou excedam o número de faltas estabelecido no Regimento; c) Se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio; d) Sejam judicialmente condenados por crime de responsabilidade no exercício da sua função em tal pena ou por participação em organizações racistas ou que perfilhem a ideologia fascista. 2. Os Deputados podem renunciar ao mandato, mediante declaração escrita.

não implica à perda do mandato, situação protegida pelo “princípio da tipicidade das causas de perda de mandato”, apregoado por Maria Benedita Malaquias Pires Urbano<sup>158</sup>.

A literatura jurídica contrária à interpretação férrea dada aos dispositivos de fidelidade partidária, tratando da Constituição de 1967/1969, denunciou que, buscando fortalecer os partidos políticos e “robustecer” a democracia, acabou por ferir o sistema jurídico pátrio, deixando nas mãos da cúpula partidária as decisões políticas<sup>159</sup>.

Sob a égide da Constituição Federal de 1988, no início da década de 1990, Maria Lúcia Comparato afirmou que os mecanismos de coesão partidária, previstos no artigo 17, autorizam que os estatutos partidários estabeleçam sanções aos congressistas “infiéis”, mas, não permite a perda do mandato eletivo, ante a inexistência de dispositivo constitucional neste sentido<sup>160</sup>.

Gilmar Ferreira Mendes defende a perda do mandato eletivo do parlamentar transfuga, baseando sua interpretação na configuração proporcional do sistema eletivo parlamentar e no requisito de elegibilidade da filiação partidária<sup>161</sup>.

Augusto Aras defende que a transmigração partidária é movida, muitas vezes por motivos escusos, violando a crença do eleitorado na vinculação do representante às diretrizes defendidas pelo partido<sup>162</sup>. Para o referido doutrinador, o transfuguismo corrói a coesão

<sup>158</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *Representação política e parlamento*: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de proteção do mandato parlamentar. Ob. Cit., p. 243.

<sup>159</sup> Assim, “implantado com propósitos ditos ‘pedagógicos’, visando o fortalecimento dos partidos, esse mandamento constitucional brasileiro (artigo 52, §§ quinto e sexto) e a sua regulamentação (Lei Orgânica dos Partidos) agredem, em verdade, o regime representativo e a soberania popular, proclamados no artigo 1º da mesma Constituição Federal, além de restaurarem o mandato imperativo sob a administração de estreitas oligarquias partidárias” (...) “Em outras palavras, sob o apanágio da disciplina e fidelidade partidárias, obriga-se previamente a representantes do povo votarem *no que e como*, ainda não definidos pelas ‘lideranças’!!!” (BRITTO, Luiz Navarro. O mandato imperativo partidário. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos* nº 56, (janeiro), 1983, p. 154-155; 151-152).

<sup>160</sup> Conforme o seguinte trecho: “a partir da vigência da Carta Federal de 1988, os partidos políticos têm competência para definir tais regras por meio de seus estatutos, podendo, em consequência estabelecer sanções relativas ao exercício do mandato eletivo, vedada, a nosso ver, a possibilidade da inclusão, dentre essas sanções, da perda de mandato. Isso porque para que a infidelidade partidária fosse punida com a perda do mandato eletivo, mister se faria previsão constitucional, o que não ocorre” (COMPARATO, Maria Lúcia F. Fidelidade Partidária. In: *Revista de Direito Público* 96. Ob. Cit., p. 283).

<sup>161</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*, 4ª ed, rev, e atual. São Paulo: Saraiva: 2009, p. 821-822.

<sup>162</sup> Acerca das causas da transmigração partidária o autor ressalta que “muitos políticos, a pretexto de terem ampla liberdade no exercício do mandato, mudam, ao seu bel-prazer e constantemente, de agremiação, movidos por interesses meramente pessoais e muitas vezes escusos. Deixam de levar em conta os compromissos que assumiram de cumprir o ideário programático do partido ao qual se filiou, olvidando, ainda, que o eleitorado confiara na consecução daquelas diretrizes políticas por meio da agremiação a qual votou” (ARAS, Augusto. *Fidelidade partidária: a perda de mandato parlamentar*. Ob. Cit., p. 245).

partidária<sup>163</sup>, sustentada por um equivocado sentimento de propriedade do mandato pelo parlamentar<sup>164</sup>, defendendo a possibilidade da perda do mandato do congressista trânsfuga, sem necessidade de alteração legislativa ou emenda constitucional<sup>165</sup>.

Hans Kelsen foi quem originalmente defendeu essa posição. Tratado do ordenamento jurídico alemão, no qual vige o sistema eleitoral de listas fechadas e bloqueadas, o autor expõe que o eleitor já não possui alguma influência na escolha do candidato, estando apto apenas a escolher por um ou outro partido. Desta forma, o candidato adquire o mandato apenas em virtude de pertencer ao partido escolhido pelo eleitor. Assim, ao parlamentar deixar o partido pelo qual foi eleito, logicamente, deve perder o mandato<sup>166</sup>.

Mas, importa ressaltar que as causas que permeiam a atitude de saída do trânsfuga são as mais variadas, dificultando a real apreensão dos motivos que permearam sua ação. Uma saída por interesses puramente egoísticos pode ser mascarada pela argumentação de discriminação ou desvio do programa partidário, bem como uma injusta expulsão do partido pode vir maquiada por uma alegação desvirtuada de infidelidade para com as diretrizes legitimamente estabelecidas pelo partido.

#### 4.2. A interpretação do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

A perda do mandato político em razão do transfuguismo partidário surge no cenário jurídico brasileiro com a previsão do artigo 35 da Constituição de 1967/1969<sup>167 168</sup>, o qual

<sup>163</sup> Nesse sentido “ao longo dos anos e da nossa jovem democracia, nota-se que a migração partidária é um evento que corrói a democracia interna da agremiações, a coesão dos partidos em relação aos seus parlamentares e a sua força no jogo do poder ante a heterogeneidade das bancadas e a perda da influência no processo de mudanças sociais e participação democrática” (ARAS, Augusto. *Fidelidade partidária: a perda de mandato parlamentar*. Ob. Cit., p. 247).

<sup>164</sup> *Idem*, p. 250.

<sup>165</sup> Conclui dessa forma dizendo que “o acolhimento da posição do autor deste estudo, de que é possível a perda do mandato parlamentar por ato de infidelidade ou indisciplina partidária, sem necessidade de emenda do texto constitucional, parte da consideração de ser preciso dar efetividade às normas do art. 17, § 1º/CF e dos estatutos que a prevêm, ou, ao menos, que se lhes confira interpretação constitucional adequada, levando em conta a realidade política nacional ante ao quadro normativo constitucional” (*Idem*, p. 251).

<sup>166</sup> KELSEN, Hans. *A democracia*. Ob. Cit., p. 56.

<sup>167</sup> Nessa forma era a redação constitucional: Art. 35. Perderá o mandato o deputado ou senador: I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior; II - cujo procedimento fôr declarado incompatível com o decôro parlamentar ou atentatório das instituições vigentes; III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa anual, a têtça parte das sessões ordinárias da Câmara a que pertencer, salvo doença comprovada, licença ou missão autorizada pela respectiva Casa; IV - que perder ou tiver suspensos os direitos

enunciava “a prática de atos de infidelidade partidária” os quais estavam previstos no parágrafo único do citado artigo: oposição, mediante o voto ou por atitudes, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelo partido ou o abandono do partido pelo qual foi eleito. A Emenda Constitucional nº 25/1985 retirou a possibilidade da perda do mandato eletivo do trânsfuga, tratando de restabelecer os princípios democráticos<sup>169</sup>.

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 debateu intensivamente a possibilidade da perda do mandato em razão do abandono do partido pelo qual o parlamentar foi eleito, afastando conscientemente essa possibilidade, uma vez que todas as emendas que tratavam da sua inclusão terem sido expurgadas pelo voto constituinte<sup>170</sup>. Conforme nos ensina Clèmerson Merlin Clève, acompanhado por Eneida Desiree Salgado, “o silêncio aqui é eloqüente”<sup>171</sup>.

Já sob a égide da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especificadamente em outubro de 1989, o Supremo Tribunal Federal se manifestou sobre o tema, em mandado de segurança relatado pelo Ministro Moreira Alves, o qual, em seu voto

---

políticos; ou V - que praticar atos de infidelidade partidária, segundo o previsto no parágrafo único do artigo 152. O referido artigo, por sua vez, determinava: Art. 152- A organização e o funcionamento dos partidos políticos, de acordo com o disposto neste artigo, serão regulados em lei federal. (...) § 5º - Perderá o mandato no senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitude ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja rege for eleito, salvo se para participar, como fundador, da constituição de novo partido (originariamente a disposição figurava no parágrafo único desse artigo, mas, após a emenda constitucional nº 11 de 1978, passou a ser o parágrafo quinto).

<sup>168</sup> Luiz Navarro Britto defende que as normas de fidelidade partidária insculpidas pela Constituição de 1967/1969 trouxeram uma concepção *sui generis*, sem comparativo algum com dispositivos estrangeiros. Conferir: BRITTO, Luiz Navarro. O mandato imperativo partidário. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos* nº 56. Ob. Cit., p. 148.

<sup>169</sup> Eneida Desiree Salgado expõe que “em 15 de maio de 1985 é promulgada a Emenda Constitucional nº 25, que reconhece o direito de voto ao analfabeto, acaba com a fidelidade partidária e instaura a liberdade de criação dos partidos políticos, dispõe sobre a representatividade dos estados federados na Câmara de Deputados, estabelece eleições diretas para Presidente da República e restabelece a eleição dos prefeitos das capitais e os descaracterizados como de interesse da segurança nacional. Inicia-se, assim, a mudança do sistema constitucional antes da instauração da Assembléia Nacional Constituinte” (SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e democracia*: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Ob. Cit., p. 109).

<sup>170</sup> A referida votação se desencadeou da seguinte forma: “Adylson Motta propõe a perda do mandato de ‘quem se filiar a partido diverso daquele pelo qual se apresentou a sufrágio, salvo em caso de extinção do anterior’, sustentando que isso fortaleceria as agremiações partidárias. Erico Pegoraro afirma que a fidelidade partidária seria uma camisa-de-força no momento em que os partidos se reorganizam e que o compromisso do eleito é com o eleitor e não com o partido. A emenda é rejeitada, contando com apenas 79 votos favoráveis” (*Idem*, p. 193), conclusão realizada pela autora a partir da leitura de: Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Ano II. Número 196. 04 de março de 1988. p. 7959-7962.

<sup>171</sup> Clèmerson Merlin Clève defende que “o fato de, no sistema constitucional brasileiro contemporâneo, o parlamentar não perder o mandato em virtude de filiação a outro partido ou em decorrência do cancelamento da filiação por ato de infidelidade é eloqüente. Ainda que, doutrinariamente, o regime do mandato possa sofrer crítica, é indubitoso que, à luz do sistema constitucional em vigor, o mandato não está à disposição do partido” (CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Fidelidade Partidária*: estudo de caso. Ob. Cit., p. 29, nota 13) e SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Ob. Cit., p. 109.

vencedor, proferiu que “ora, se a própria Constituição não estabelece a perda de mandato para o Deputado que, eleito pelo sistema de representação proporcional, muda de partido e, com isso, diminui a representação parlamentar do Partido por que se elegeu (e se elegeu muitas vezes graças aos votos de legenda), quer isso dizer que, apesar de a Carta Magna dar acentuado valor à representação partidária (artigos 5º, LXX, “a”; 58, § 1º; 58, § 4º; 103, VIII), não quis preservá-la com a adoção da sanção jurídica da perda de mandato, para impedir a redução da representação de um Partido no Parlamento. Se o quisesse, bastaria ter colocado essa hipótese entre as causas de perda de mandato, a que alude o artigo 55”<sup>172</sup>.

Na mesma ocasião, o Ministro Celso de Mello afirmou que a previsão constitucional da necessidade de fidelidade partidária, artigo 17, parágrafo 1º, coaduna-se com um sistema de cunho fortemente partidário, mas esse fator não alberga a perda do mandato do representante infiel, uma vez que “A Constituição protege o mandato parlamentar. A taxatividade do rol inscrito em seu artigo 55, que define as hipóteses de perda de mandato, representa verdadeira cláusula de tutela constitucional destinada a preservar a própria integridade jurídica do mandato legislativo”.

Por sua vez o Ministro Sepúlveda Pertence assinala que o rol das hipóteses de perda do mandato eletivo, previsto no artigo 55, são *numerus clausus*, não admitindo o alargamento de suas hipóteses.

Por outro lado, o Ministro Paulo Brossard afirma que a necessidade da manutenção da representação proporcional das ideologias traz consigo a necessidade da observância das regras de fidelidade partidária, afirmando que o mandato político não compõe o patrimônio pessoal do congressista, havendo causas da perda do mandato eletivo para além do artigo 55 da Constituição. Nesse sentido também é o voto do Ministro Sydney Sanches.

O Ministro Francisco Rezek assevera que o Direito brasileiro não permite a perda do mandato por violação à coesão partidária, porém assinala que “tenho a certeza de que as coisas não permanecerão como hoje se encontram. (...) Sei que o futuro renderá homenagem à generosa inspiração cívica da tese que norteou os votos dos eminentes Ministros Celso de Mello, Paulo Brossard, Carlos Madeira e Sydney Sanches”.

---

<sup>172</sup> Mandado de segurança 20.297/DF, julgado em 11 de outubro de 1989. Relator Ministro Moreira Alves. 57 folhas.



O Ministro Aldir Passarinho conclui que a Constituição não autoriza a perda do mandato pelo abandono do partido, pensamento que é compartilhado pelo Ministro Néri da Silveira.

Dessa forma, por maioria de votos, o Supremo Tribunal Federal concluiu pela impossibilidade da perda do mandato eletivo na hipótese de transfuguismo partidário, porém com algumas manifestações pelo desejo da possibilidade.

Em março do ano de 2004 novamente a Corte Suprema foi indagada sobre o tema, em mandado de segurança contra o ato do Presidente da Câmara dos Deputados que aceitou a inscrição da nova filiação partidária de alguns deputados. Entretanto, como o caso versava sobre a legislatura de 1988/2002, o pedido acabou por ser prejudicado, mas não sem a manifestação do relator, Ministro Gilmar Mendes, o qual enunciou que “é certo que a Constituição não fornece elementos para que se provoque o resultado pretendido pelo requerente”, no caso a perda de mandato eletivo.<sup>173</sup>

Porém, ao arrepio da recente história e dos precedentes, em outubro do ano de 2007 o Supremo Tribunal Federal alterou seu posicionamento, reconhecendo a titularidade partidária do mandato eletivo<sup>174</sup>, com base na resposta à Consulta nº 1398 formulada ao Tribunal Superior Eleitoral.

A referida decisão decorre dos mandados de segurança interpostos, concomitantemente, pelo Partido Popular Socialista (PPS), o Partido da Social Democracia (PDS) e o Partido da Frente Liberal (PFL), atualmente denominado Democratas (DEM)<sup>175</sup>, os quais, com base na resposta à Consulta nº 1398 do Tribunal Superior Eleitoral, buscaram o mandato dos parlamentares que se desligaram dos seus partidos e, conseqüentemente, dando posse aos suplentes.

No referido julgamento, o Supremo Tribunal Federal denega a ordem ao primeiro mandado de Segurança, em razão de a transmigração partidária ter ocorrido anteriormente à

<sup>173</sup> Mandado de segurança nº 23.405/DF, julgado em 22 de março de 2004. Relator Ministro Gilmar Mendes. 8 folhas.

<sup>174</sup> Mandado de segurança nº 26.602/DF, julgado em 04 de outubro de 2007. Relator Ministro Eros Grau. 234 folhas.

<sup>175</sup> Respectivamente: Mandado de segurança nº 26.602/DF, julgado em 04 de outubro de 2007. Relator Ministro Eros Grau. 234 folhas. Publicado em 17 de outubro de 2008, DJe 197. Mandado de segurança nº 26.603/DF, julgado em 04 de outubro de 2007. Relator Ministro Celso de Mello. 348 folhas. Publicado em 19 de dezembro de 2008, DJe 241. Mandado de segurança nº 26.604/DF, julgado em 04 de outubro de 2007. Relator Ministra Cármen Lúcia. 335 folhas. Publicado em 03 de outubro de 2008, DJe 187.

Consulta nº 1398 do Tribunal Superior Eleitoral. No julgamento do segundo mandado de segurança, embora seja denegada a segurança, em razão da ausência de direito líquido e certo, bem como ato coator, o Supremo Tribunal Federal traça um entendimento bastante rígido sobre as normas de transmigração partidária. No julgamento do último mandado de segurança, a Corte, por maioria, concede parcialmente a ordem, remetendo ao Tribunal Superior Eleitoral a análise da perda do mandato.

Em parecer sobre os mandados, a Procuradoria Geral da República opina pela denegação da ordem, no primeiro caso em virtude da atemporalidade, uma vez que versava sobre período anterior à resposta a Consulta nº 1398, e nos outros casos em razão da inexistência de previsão constitucional sancionatória à prática da troca de partidos.

No julgamento dos Mandados de segurança o Ministro Eros Grau afirmou que para que fosse possível atender ao pedido da perda dos mandatos seria necessário emendar a Constituição Federal, conquanto o artigo 55 não contemple a possibilidade da perda do mandato eletivo por transmigração partidária.

Em seus votos, o Ministro Celso de Mello aponta para a competência do Supremo Tribunal Federal para adequar a realidade fática aos postulados constitucionais, uma vez que caberia a ele a última palavra na interpretação constitucional, asseverando que a troca de partidos ofende o sistema proporcional de representação das ideologias, a representação popular, uma vez que desvirtua a soberania popular e corrompe a estabilidade do poder, tudo com base na duplicidade do vínculo representativo, o vínculo entre partido e representante (vínculo partidário) e entre representante e eleitor (vínculo popular), ressaltando os benefícios da observância da fidelidade partidária, valor protegido constitucionalmente pelo artigo 17, parágrafo primeiro da Constituição. Na referida ocasião, ressalta a necessidade do Tribunal Superior Eleitoral em regulamentar o procedimento de justificação das hipóteses de transmigração partidária sem a perda do mandato, mediante procedimento com ampla defesa e dilação probatória.

A Ministra Cármen Lúcia observa em seu voto que as regras de filiação partidária e o princípio da proporcionalidade na distribuição das cadeiras nas casas legislativas implicam que o eleitor faça a sua escolha com base nos candidatos apresentados pelos partidos, “e o faz supondo que o eleito, vinculado, necessariamente, a determinado partido político, terá no programa e no ideário deste o norte da sua atuação, à qual ele está subordinado por lei”. Dessa

forma, ter-se-ia o partido político como real destinatário do voto, atribuindo a este a sua titularidade, impossibilitando o representante a dispor livremente do mandato sem consequências jurídicas, caso contrário é “fazer tabula rasa dos princípios”

A Ministra Cármen Lúcia, ainda, aponta que a interpretação que repousa sobre a perda do mandato do candidato eleito que tenha se desvinculado do partido que apresentou sua candidatura como uma evolução jurisprudencial, eis que os pressupostos fáticos que permeavam as interpretações anteriores sobre a impossibilidade da perda do mandato restam inalterados.

O Ministro Menezes Direito argumenta que o abandono do partido engendra na violação da relação de representação, a qual se dá de maneira triangular, representante-eleitor, eleitor-partido, partido-representante, sustentando a possibilidade da perda do mandato.

O voto do Ministro Ricardo Lewandowski repele os argumentos expostos pelos ministros acerca da possibilidade da perda do mandato no caso avençado, alegando que os precedentes da Corte Suprema, bem como o histórico de quase vinte anos da prática da mudança de partidos sem sanção alguma, impossibilitam a perda do mandato em respeito à segurança jurídica, ainda mais quando precedida por uma emenda constitucional, em referência a Emenda Constitucional nº 25 de 1985, que tratou de retomar os contornos democráticos da nação brasileira.

O Ministro Joaquim Barbosa acompanha a divergência do Ministro Lewandowski, prelecionando que a interpretação dada pela Consulta nº 1398 afronta a soberania popular, uma vez que desloca a legitimidade democrática do povo para os partidos políticos, questionando a proeminência dos partidos políticos no Brasil, uma vez que a democracia é formada por uma “sociedade de massas, conectada planetariamente, com múltiplas formas de expressão da vontade dos mais diversos segmentos sociais”, inexistindo uma partidocracia a se legitimar.

O Ministro Carlos Ayres Britto retorna a tese da admissibilidade da perda, defendendo que a saída do representante do partido político não se configura como ato ilícito, porém, dado ao fato de o mesmo ter sido eleito com o auxílio do quociente partidário, a sua saída configuraria renúncia tácita ao mandato, tornando-o inapto para exercer o cargo político.

O Ministro Cezar Peluso defende que o sistema proporcional induz o voto no partido, resguardando a fidelidade partidária uma resposta a crise de representatividade, acentuando que a fidelidade tratada aqui é diversa daquela presente no artigo 17, parágrafo primeiro da Carta Política do Brasil, eis que aquela trata da relação partido-representante, sendo que a tratada no caso versa sobre a relação partido-eleitor.

O Ministro Gilmar Mendes trata da questão dizendo que o mandato é conferido tanto ao candidato eleito como ao partido político, dizendo que a realidade brasileira impõe a revisão da interpretação dada ao instituto da fidelidade partidária, dado aos efeitos nefastos da sua não coibição. No mesmo sentido é o voto da Ministra Ellen Gracie.

Por fim, o Ministro Marco Aurélio realiza seu voto com base em uma investigação acurada do sistema proporcional brasileiro, concluindo que o mandato político é de titularidade das agremiações partidárias, e dizendo que o “parlamentar eleito e integrante da Casa Legislativa que, na legislatura, deixa o partido que representa desqualifica-se para o exercício do mandato”. Aqui importa ressaltar a argumentação expressa por ele na resposta à Consulta nº 1398, quando estava a exercer o cargo de Ministro do Tribunal Superior Eleitoral, dizendo que o eleitor vota no partido, uma vez que antes de digitar na urna o número do candidato digita o número do partido<sup>176</sup>.

O resultado do julgamento acabou por denegar a segurança de todos os mandados, (votos dos Ministros Celso de Mello, Eros Grau, Carmen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa, Cezar Peluso, Gilmar Mendes, Ellen Gracie e Menezes Direito), porém estabeleceu as bases para a conclusão de que no Brasil há uma partidocracia, com a proeminência dos partidos políticos na atuação política, e reconhecendo a possibilidade da instrumentalização de um procedimento a permitir a perda do mandato eletivo por desfiliação partidária sem justa causa.

Na data de 25 de outubro de 2007, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução nº 22.610/2007, a qual tratou de disciplinar o procedimento da perda do mandato eletivo em razão do transfuguismo partidário, resolução esta que foi objeto de duas ações diretas de inconstitucionalidade, a nº 3.999-7, proposta pelo Partido Social Cristão, PSC, e a nº 4.086,

---

<sup>176</sup> Importa aqui ressaltar que se o eleitor assim o faz é em razão da impossibilidade de fazer de outra maneira, uma vez que a urna eletrônica impossibilita que se escreva o nome do candidato, bem como não permite a digitação dos números de trás para frente.

proposta pelo Procurador Geral da República, ambas de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa<sup>177</sup>.

As referidas ações diretas de inconstitucionalidade tinham por fundamento, basicamente, a ausência de competência do Tribunal Superior Eleitoral para tratar do tema por meio de resolução, sem o prejuízo das demais questões circunvizinhas que permeavam o pedido.

No referido julgamento o Ministro Joaquim Barbosa, pronunciou o seu posicionamento pessoal sobre o caso, já explicitado quando do julgamento dos mandados de segurança sobre o tema, mas, invocando o princípio da colegialidade, enverga o seu posicionamento ao entendimento da Corte.

Neste julgamento o referido relator asseverou que, apesar de não haver expressa dicção constitucional prevendo a competência do Tribunal Superior Eleitoral para tratar da matéria, careceria de sentido o Pretório Excelso “reconhecer a existência de um direito constitucional sem prever um instrumento para assegurá-lo”, dizendo que as resoluções impugnadas “surtem num contexto excepcional e transitório, tão somente como mecanismos para salvaguardar a observância da fidelidade partidária, enquanto o poder legislativo, órgão legitimado para resolver as tensões típicas da matéria, não se pronunciar”.

Posto o voto em debate, o Ministro Marcos Aurélio suscitou a impossibilidade de exame constitucional abstrato da resolução, uma vez que, para ele, ela não preenche os requisitos normativos de autonomia e abstração, no qual foi vencido.

Os Ministros Menezes Direito e Cármen Lúcia acompanham o voto do relator, o que faz, também, o Ministro Ricardo Lewandowski, argumentando que o seu entendimento pessoal, tal qual o do Ministro Joaquim Barbosa, acabou por ser superado pela decisão do plenário.

O Ministro Eros Grau inova na divergência. Inicia o seu voto, requisitando venia aos colegas ministros, mas ataca a resolução por ser “multiplamente inconstitucional”, elencando os dispositivos conflitantes com a Constituição, basicamente pela ausência de competência do Tribunal Superior Eleitoral para dispor sobre a matéria, engendrando, inclusive, em área

---

<sup>177</sup> Ação direta de inconstitucionalidade nº 3.999/DF, julgado em 12 de novembro de 2008. Relator Ministro Joaquim Barbosa. 64 folhas. Publicado em 17 de abril de 2009, DJe 71.

adstrita a Lei Complementar, distribuição de competência inexistente ao Ministério Público e inovação sobre direito processual. O Ministro Eros Grau proclama “de modo que me perdoem, mas acho que isso é um abuso de inconstitucionalidade”, requisitando que consignem seu voto para a posteridade, julgando procedentes as ações e decretando a inconstitucionalidade da Resolução nº 22.610/07.

Por sua vez, o Ministro Carlos Ayres Britto reputa que os partidos políticos se configuram como o vínculo entre eleitor e eleito, e, ante sua consagração constitucional, o Brasil se insere em uma partidocracia. No mais, reporta ao artigo 23, inciso IX do Código Eleitoral para fundamentar o poder regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral, julgando improcedentes as ações.

A Ministra Ellen Gracie remete-se ao voto do relator, julgando improcedentes as ações.

Ocorre que o Ministro Marcos Aurélio, renegando o entendimento professado quando do julgamento dos mandados de segurança atinentes à matéria, por ocasião o ministro asseverou que “não costum[a] excomungar filho feio”, defendeu que o Tribunal Superior Eleitoral adentrou no campo legislativo, eis que “fez inserir no arcabouço normativo pátrio um ato abstrato e autônomo”, demandando a inconstitucionalidade do dispositivo.

No seu voto, o Ministro Cezar Peluso compactua com o entendimento do relator Ministro Joaquim Barboza, dizendo que não houve supressão de competência, mas tão e somente a “necessidade da disciplina do procedimento”, uma vez que a eficácia material do aresto do Supremo Tribunal Federal serviria como fonte normativa, julgando improcedentes ambas as ações.

Por fim, o Ministro Gilmar Mendes proferiu seu voto pela improcedência das ações, reafirmando seu entendimento outrora fixado, nas ações diretas de inconstitucionalidade nº 1351 e 1354, de relatoria do Ministro Marcos Aurélio, e os mandados de segurança já suscitados, reportando que era necessário promover a participação dos partidos políticos na atividade parlamentar, sob pena do “desaparecimento por inanição”.

Em resumo, por maioria o Supremo Tribunal Federal entendeu pela constitucionalidade da Resolução nº 22.610/07 do Tribunal Superior Eleitoral, sendo divergentes os votos dos Ministros Eros Grau e Marcos Aurélio.

Todavia, o entendimento expresso pelo Supremo Tribunal Federal em referência ao transfuguismo partidário não se coaduna com a realidade fática e jurídica brasileira<sup>178</sup>.

Com já apontado, no Brasil os partidos políticos não figuram na centralidade do sistema político, uma vez que, em maior parte, os votos do eleitor levam em conta a pessoa do candidato, em desprezo ao caráter ideológico de seu partido.

Vincular o sistema eleitoral proporcional ao protagonismo dos partidos também é uma inverdade, uma vez que o sistema proporcional, por mais que leve em conta a repartição das cadeiras com base nos votos dados a todos os candidatos do partido ou coligação, na disputa interna são os votos dados ao candidato que efetivamente lhe conferem ou não a cadeira na casa legislativa. Dessa forma, não é dado ao partido escolher quais candidatos irão receber as cadeiras, dependendo cada um do sucesso nas urnas.

No mesmo sentido, as agremiações políticas brasileiras não possuem uma postura ideológica compatível com os seus estatutos, escancarada pelas coligações de partidos sem concordância ideológica, permitida constitucionalmente, o que acaba por desvirtuar a sua coerência programática.

Repousar a perda do mandato eletivo por transmigração partidária, sustentando a revelação do texto constitucional, também, não procede<sup>179</sup>, uma vez que os debates

---

<sup>178</sup> Em crítica a esse entendimento Eneida Desiree Salgado leciona que “a decisão do Supremo Tribunal Federal que constitui a regra constitucional da fidelidade partidária não passa em nenhum dos testes de conformidade, adequação ou consistência. Não considera o Direito como integridade, pois não respeita a exigência de estabilidade nem interpreta o sistema de direitos como uma expressão coerente de justiça, mas estabelece seu próprio critério de justiça e de conformidade, a partir de uma leitura subjetiva e perfeccionista. Parte da decisão judicial não como uma questão de princípio, mas ‘de compromisso, estratégia ou acomodação política’, afirmando, pragmaticamente, que isso pode reduzir a crise de representatividade, que pode melhorar a qualidade da democracia. Não demonstra sua coerência com a compreensão anterior, quebra a ‘cadeia do Direito’, desrespeitando a unidade e transformando a obra pela interpretação. O Supremo Tribunal Federal não compreende o Direito como uma prática social, em que sua decisão compõe um trabalho coletivo sobre cujo resultado final nenhum sujeito ou colegiado tem controle, não vê a Constituição como uma catedral construída ao longo do tempo ao não considerar o descompasso de sua decisão com as ações anteriores (e possivelmente posteriores) dessa obra coletiva que é o ordenamento jurídico” (SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Ob. Cit., p. 143).

<sup>179</sup> Sobre a necessidade da aplicação do instituto moderadamente, Clèmerson Merlin Clève ressalta que “mesmo que necessário o instituto para a manutenção da coesão partidária, ele não pode ser utilizado até o ponto de (i) ofender a natureza da representação; (ii) substanciar mecanismo de violação aos direitos fundamentais dos mandatários; (iii) implicar desvio de finalidade (a pretexto de manter a coesão partidária faculta-se o controle das minorias oligárquicas sobre os mandatários); (iv) permitir a cassação dos direitos políticos dos filiados eventualmente expulsos. Ou seja, o território da fidelidade partidária não é ilimitado, sendo certo que suas fronteiras derivam também da incidência de outros dispositivos da Constituição Federal. Apenas uma interpretação sistemática da Constituição é capaz de ilustrar os verdadeiros contornos do instituto. Qualquer interpretação isolada do texto do art. 17, § 1º, da Constituição, portanto, ensejará a emergência de um sentido

constituintes conscientemente afastaram o instituto, a fim de proteger o mandato político de um retorno ao odioso mandato imperativo<sup>180</sup>.

A Constituição Federal promulgada em 1988 incorporou a presença de mecanismos de fidelidade partidária, mas negou a possibilidade de perda do mandato eletivo do trãnsfuga. Ao não prever esta hipótese, o texto constitucional não deixou ao arbítrio do legislador originário ou do poder judiciário.

Assim como afirma a Eneida Desiree Salgado “os efeitos de uma interpretação que recuse este fato podem ser extremamente perigosos. Se os tribunais podem contrariar expressamente o comando constitucional (ainda que decorrente do silêncio), a Constituição perde seu sentido e sua eficácia”<sup>181</sup>.

Ainda, os argumentos expostos pelo Supremo Tribunal Federal acerca de uma “moralização da política” encontram outros entraves. Conforme ensinamentos de José Joaquim Gomes Canotilho, a utilização pelos Tribunais Constitucionais de uma retórica argumentativa “no sentido de um *discurso moralizador-concretizador* de valores pode, segundo alguns, transformar os tribunais em instâncias autoritário-decisórias transportadoras de uma *compreensão paternalista e moralizante* da jurisdição constitucional”<sup>182</sup>.

---

falseado do Texto Constitucional e, nomeadamente, do regime de fidelidade no âmbito partidário” (CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Fidelidade Partidária: estudo de caso*. Ob. Cit., p. 31).

<sup>180</sup> Sobre a busca desvirtuada do poder pelos partidos políticos Ricardo Dalla Via expõe que “*El grupo parlamentario, diseñado como correa de transmisión del partido con el Parlamento, tiende a invertir la relación para instrumentalizar-lo al servicio del gobierno. Con elle se completa la desvirtualización del sistema de partidos: surgidos para remediar las carencias democráticas del modelo representativo, han terminado por instrumentalizar su ideario a la mera dinámica del Poder Ejecutivo, renunciando a la democracia interna que los legitimaba. Se vuelve así al mandato imperativo en su peor acepción, ya que las instrucciones no provienen de los electores, ni siquiera de los partidos, sino de sus cúpulas dirigentes, que se presentan como líderes carismáticos y, por ende, autocráticos. Y sin embargo, toda la legitimidad del sistema de partidos en el Estado representativo reposa sobre el supuesto básico de que los partidos son organizaciones democráticas y participativas*” (VIA, Alberto Ricardo Dalla. *Teoría política y constitucional*. Ob. Cit., p. 141).

<sup>181</sup> SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Ob. Cit., p. 113.

<sup>182</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Jurisdição constitucional e intranquilidade discursiva*. In: Jorge Miranda (org). *Perspectivas consitucionais – nos 20 anos da Constituição de 1976*, v. I. Coimbra: Coimbra Editora, 1996, p. 879.



#### 4.3. Análise do transfuguismo partidário em cotejo com a teoria representativa.

Toda a temática que envolve a representação política possui relevância máxima na interpretação do arcabouço axiológico de uma democracia. Cada Estado possui um conjunto de peculiaridades, as quais demonstram a adequação ou não de um modelo em uma dada realidade.

Como já destacado, a Constituição Federal de 1988 não se coaduna com um Estado de partidos, bem como protege a concepção liberal do mandato representativo.

A partir destes pressupostos, impera interpretar o fenômeno da transmigração partidária conforme os mandamentos constitucionais.

Primeiramente, carece de relevância jurídica a investigação dos motivos que levaram o parlamentar a proceder a sua saída do partido, uma vez que o elemento anímico repousa no interior do sentimento humano, podendo ser mascarado por outras explicações escusas a legitimar sua ação, bem como, a partir dos exemplos já citados, para o eleitor é irrelevante essa atitude.

Os motivos que levam o congressista a retirar-se do partido, ou referentes ao descumprimento das diretrizes partidárias poderiam ter uma sanção política, mas não jurídica, como exemplo, na hipótese da não reeleição<sup>183</sup>.

No mesmo sentido, as “justas causas” para a transmigração partidária presentes na Resolução nº 22.610/07 do Tribunal Superior Eleitoral são obscuras e carecem de conformidade lógica.

Primeiramente, os partidos políticos são formados por pessoas, não é o partido que age, são as pessoas, não é o partido que demanda, são as pessoas. Esse dado é fundamental para compreender a ilogicidade das “justas causas” apresentadas pela Resolução nº 22.610/07.

A primeira delas, “fusão ou incorporação”, não faz sentido quando se parte do entendimento de que os partidos políticos são formados por pessoas, assim, pouco importa a designação social do ente, conquanto repouse no seu conteúdo a verdadeira razão de ser.

---

<sup>183</sup>

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do estado*. Ob. Cit., p. 270-272.

Assim, no invocado Estado de partidos alegado pelo Pretório Excelso seria necessário demonstrar que o reagrupamento de pessoas mudou a índole do partido, não bastando tão e somente à existência de fusão ou incorporação.

Nesse prisma, veja-se que nem sempre os partidos políticos conseguem eleger os mesmos congressistas, mas nem por isso a atuação partidária deveria acabar por ser modificada, como de fato ocorre. Ainda, se as instruções partidárias servem como novos cadernos de instruções, tal qual aqueles presentes no período medieval, caberia aos membros do partido em acatar a decisão da maioria, seja qual for, uma vez que, na partidocracia, a aceitação das instruções partidárias deve se dar de forma cogente.

O outro motivo, criação de novo partido político, padece do mesmo erro. Se, como afirmado pela recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, os candidatos eleitos com base no sistema proporcional possuem vinculação visceral com os partidos, sair do partido para fundar um novo configuraria dupla traição, ao partido, por utilizá-lo para ser eleito e depois abandoná-lo, segundo, a sempre lembrada pretensa traição à ideologia professada ao eleitor quando da eleição.

Conforme a teoria sustentada pelo Supremo Tribunal Federal, o eleitor, quando vota em um candidato, sempre observa a ideologia do partido a qual este pertence, sendo esta condicionante de sua escolha, se isso fosse verdade, formar um novo partido e para lá se deslocar com o mandato trairia a escolha popular por aquela específica ideologia.

Por outro lado, a quarta causa, “existência de grave discriminação” é uma busca extremamente dificultosa. Primeiramente por ser necessária a adjetivação de “grave”<sup>184</sup>, ou seja, o parlamentar pode ser preterido, mas desde que esta atitude seja moderada. Ou seja, ainda que reiteradamente desprestigiado pelo partido, ou, em outro sentido mais forte, prejudicado por este, não se configuraria uma justa causa para sua saída. Por outro lado, a grave discriminação partidária repousaria no interior do partido, dificultando a sua demonstração. Como poderia o trânsfuga arrolar como testemunhas os outros membros do partido, os quais poderiam ser punidos pelo auxílio?<sup>185</sup>.

---

<sup>184</sup> A vagueza do termo permite a crítica.

<sup>185</sup> Aqui caberia a comparação com o ex-funcionário que, em sua reclamatória trabalhista, arrola como testemunha os demais empregados, os quais se vêem obrigados a proteger o empregador a fim de manter o seu emprego.

Por fim, o reiterado desvio do programa partidário seria uma prova refém do entendimento jurisprudencial, uma vez que o impreciso sentido de “reiterado” não comporta uma exata determinação do número de transgressões a permitir a saída do parlamentar do partido.

Essas considerações apenas servem para tentar demonstrar que o esquema traçado para a coibição do transfuguismo partidário, ainda que oxigenado por causas autorizadoras da saída, não se conforma com a teoria do Estado de partidos, a qual lhe serve como pressuposto teórico.

Karl Loewenstein indaga sobre quem deve possuir maior confiabilidade, ou menor descrédito: o eleitor, informado, mobilizado e também doutrinado por algum partido político, ou o parlamentar, sujeito a diretizes e mandamentos da oligarquia partidária? O autor ressalta que essa indagação não se resolve com a antinomia entre democracia plebiscitária e parlamentar, já que, para ele, os representantes, há tempos, deixaram de ser uma elite, livres em sua capacidade de decisão, representantes de toda a nação e responsáveis somente para com sua consciência. Na atualidade, eles estão mais ligados aos partidos políticos do que aos interesses do eleitor isolado. O doutrinador ressalta que, por mais questionável que seja a adoção do brocardo latino *vox populi vox dei*, há maior perigo na adoção das diretrizes partidárias, pois provenientes de maiorias parlamentares, estas de confecção híbrida, em que os maquinadores partidários impõem a sua decisão. Para ele, é melhor seguir a voz do povo do que as interpretações dos chefes de governo e dos caciques de partido<sup>186</sup>.

No tratamento do transfuguismo partidário as implicações da admissão da perda do mandato geram consequências nefastas<sup>187</sup>, as quais ferem a normatividade constitucional.

Importa frisar que a relação entre representante e representado é baseada faticamente na confiança, pois, ao votar, acredita-se nas propostas apresentadas e na capacidade do eleito em tomar as melhores decisões<sup>188</sup>, e juridicamente na pré-aceitação das decisões tomadas,

<sup>186</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Ob. Cit., p. 204-205.

<sup>187</sup> Cabe lembrar que “na letra fria da lei, o nosso mandato imperativo, além de juridicamente contraditório, é mais antidemocrático do que o modelo soviético. Neste, os parlamentares recebem instruções dos eleitores. Aqui, elas lhes são ditadas pelo respectivo Partido” (SAMPAIO, Nelson de Sousa. Perda de mandato por infidelidade partidária?. In: *Revista de Informação Legislativa* 76 (out-dez), 1982, p. 149).

<sup>188</sup> Conforme os ensinamentos de Pierre Bordieu “Como o campeão divino ou humano que, segundo Beneviste, tem necessidade de que se creia nele, que se lhe confie o *kred*, com a condição de ele espalhar os seus benefícios sobre os que assim o apoiaram, o homem político retira a sua força política na confiança que um grupo põe nele. Ele retira o seu poder propriamente mágico sobre o grupo da fé na representação que ele dá ao grupo e que é uma representação do próprio grupo e da sua relação com os outros grupos. Mandatário unido aos

ante a impossibilidade de se prever as questões que serão levadas ao debate no transcurso da legislatura<sup>189</sup>, inexistindo, juridicamente, obrigação a se exigir do parlamentar<sup>190</sup>.

A enunciação de que a perda do mandato é autorizada pela vinculação do mandatário para com o partido em decorrência da exigência da filiação partidária não procede. Há de se diferenciar o monopólio de apresentação das candidaturas, medida de racionalização do processo eleitoral<sup>191</sup>, do sistema eleitoral de eleição por listas fechadas e bloqueadas, o qual revela o monopólio partidário na escolha daqueles que irão compor as casas legislativas, uma vez que impede que o eleitor professe sua preferência por este ou aquele candidato, medida essa a qual a doutrina reputa ser a ligação fundamental do Estado de partidos<sup>192</sup>.

---

seus mandantes por uma espécie de contrato racional – o programa -, ele é também campeão, unido por uma relação mágica de identificação àqueles que, como se diz, << põem nele todas as esperanças>>. E, devido ao seu capital específico ser um *valor fiduciário* que depende da representação, da opinião, da crença, da *fides*, o homem político, como homem de honra, é especialmente vulnerável às suspeitas, às calúnias, ao escândalo, em resumo, a tudo o que ameaça a crença, a confiança, fazendo aparecer à luz do dia os actos e os ditos secretos, escondidos, do presente e do passado, os quais são próprios para desmentir os actos e os ditos presentes e para desacreditar o seu autor – e isso, como se verá, de modo tanto mais completo quanto o seu capital deve menos à delegação” (BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz, 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004, p. 188-189).

<sup>189</sup> Assim “o suporte difuso representa a prévia disponibilidade de aceitação dos *outputs* do sistema político. O ‘mandato livre’ conferido aos representantes exemplifica essa situação. Autoriza-se a decidir sem especificar antecipadamente o tipo de decisão que será tomada. O suporte específico, por outro lado, refere-se à concordância com medidas governamentais determinadas. O apoio específico é conferido ao sistema político porque uma medida em particular é positivamente avaliada pelos afetados, em termos de seus interesses particulares. O suporte difuso independe do aplauso ou agrado dos cidadãos atingidos pela medida, o suporte específico resulta dessa aprovação. Por isso o suporte difuso é considerado um componente fundamental para a capacidade diretiva do sistema político” (CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Representação política*. São Paulo: Editora Ática, 1988, p. 28).

<sup>190</sup> Pode-se, “*en tal sentido hay que afirmar que no hay en el ordenamiento jurídico-constitucional precepto que habilite una relación de naturaleza jurídica entre elector y elegido más allá del ámbito propio del proceso electoral si no es, por tanto, en los términos y con los efectos que su normativa específica establece. La finalización de aquél extingue o agota los efectos de una manifestación de voluntad que contiene una preferència política jurídicamente relevante. No hay vínculo jurídico-político, ni suerte alguna de correspondencia específica indeleble, entre la posición de elector y representado. Ni entre la de electo y representante. Por ello la elección no establece una relación jurídica obligacional del elector con el representante. Ni con quien le votó. La «necesidad» de que esto sea así por construcción, es decir, la exigencia de esta distancia entre elector y representante, está en la base de la naturaleza de la construcción jurisprudencial de la representación política en nuestro ordenamiento*” (RODRÍGUEZ, Ricardo L. Chueca. *Representación, elección y mandato: en torno a dos recientes monografías sobre el proceso representativo*. In: *Revista española de derecho constitucional*. Ob. Cit., p. 413).

<sup>191</sup> Uma vez que a distribuição do fundo partidário e do direito de antena (tempo gratuito destinado aos partidos políticos para veiculação de propaganda política e eleitoral) levam em conta a representatividade do partido, distribuições estas que seriam extremamente dificultosas em candidaturas avulsas.

<sup>192</sup> Conclusão baseada nos ensinamentos de Pedro de Vega, o qual assevera que “*de esta forma, la circunstancia de que los partidos seleccionen previamente a los candidatos, y el hecho de que la única posibilidad que se ofrezca al electorado, sobre todo en el caso de listas cerradas y bloqueadas, sea optar por una u otra, determinan que la relación electoral real no se produzca en los términos en que debería producirse, esto es, entre representante y representado, sino entre electores y partidos*” (VEGA, Pedro de. *Significado constitucional de la representación política*. In: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Ob. Cit., p. 38).

Mesmo Hans Kelsen, ao defender sua tese do mandato partidário, salienta que a perda do mandato eletivo do parlamentar transfuga somente pode ser admitida em sistemas jurídicos com “uma organização partidária sólida e relativamente estável dos eleitores”<sup>193</sup>, fato, com já apontado, inexistente no Brasil.

Ainda, ao defender o deslocamento das decisões políticas do congresso para os diretórios partidários acaba por retirar a necessária publicidade das decisões políticas<sup>194</sup>, configuração essencialmente antidemocrática<sup>195</sup>.

No mesmo sentido, obrigar o parlamentar a seguir às cegas as instruções partidárias, remete o congresso a uma câmara de ressonância dos partidos, tolhendo do parlamento sua razão existencial, de ser o locus da deliberação racional em busca da consagração de um fim comum, deliberação esta que não pode ser cerceada pelo dirigismo partidário<sup>196</sup>, uma vez que para que a racionalidade na tomada das decisões repousa na possibilidade de aceitação e conformação das opiniões diferentes em busca do consenso.

Zippelius adverte que o princípio da representação livre não possui o condão de engendrar uma desvinculação total do mandatário para com as concepções políticas e ético-sociais dominantes. O seu sentido está em manter os congressistas livres de vinculações a interesses particulares, a fim de propiciar uma orientação voltada para a justiça e os objetivos políticos, possibilitando o atendimento de interesses divergentes, confluindo-os em posições de valor comunitário<sup>197</sup>.

Assim, caso o parlamentar não mais se sinta confortável em expressar sua opinião dentro do partido ao qual pertence, deve ser assegurado a ele o seu direito de saída, como forma de proteger sua convicção pessoal e permitir o debate livre<sup>198</sup> e franco, necessário na

<sup>193</sup> KELSEN, Hans. *A democracia*. Ob. Cit., p. 59.

<sup>194</sup> Sob esse aspecto “no regime democrático a publicidade dos atos públicos é a regra, a não ser quando se trata de atos ‘interna corporis’, como tais entendidos aqueles que nascem e se exaurem no seio do órgão, sem produzir efeitos externos relevantes, nem envolverem interesses e direitos individuais e coletivos” (REALE, Miguel. Decôro parlamentar e cassação de mandato eletivo: Liberdade do deputado no exercício de seu múnus político. In: *Revista de Direito Público* 10 (outubro-dezembro), 1969, p. 92).

<sup>195</sup> Norberto Bobbio diz que “é essencial à democracia o exercício dos vários direitos de liberdade, que permitem a formação da opinião pública e asseguram assim que as ações dos governantes sejam subtraídas ao funcionamento secreto da câmara de conselho, desentocadas das sedes ocultas em que procuram fugir dos olhos do público, esmiuçadas, julgadas e criticadas quando tornadas públicas” (BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*; por uma teoria geral da política. Ob. Cit., p. 30).

<sup>196</sup> SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Ob. Cit., p. 71.

<sup>197</sup> ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do estado*. Ob. Cit., p. 269.

<sup>198</sup> Portanto, “la atribución al órgano parlamentario de la competencia para la formulación de la voluntad soberana constituye, desde el punto de vista de los procesos de formación de la voluntad del órgano, un reto

condução democrática do Estado, ante a proteção constitucional na proibição do mandato imperativo<sup>199</sup> e do primado do livre exercício do mandato<sup>200</sup>.

Eneida Desiree Salgado adverte que a deliberação democrática, seja aquela realizada no interior das casas legislativas seja aquela feita realizada diretamente pelo povo, segundo o desenho constitucional, é conduzida a produzir uma decisão que é distinta a somatória das preferências ou opiniões individuais postas em debate. “Não há, portanto, uma vontade única que possa ser refletida. O debate produzido deve, para ter algum sentido, ser capaz de alterar as concepções iniciais de cada participante”<sup>201</sup>.

O debate deve leva em conta todos os pressupostos envolvidos, não sendo cerceado por uma instrução ou deliberação anterior<sup>202</sup>. Conforme Edmund Burke todos os vastos

---

*técnico-jurídico descomunal. Téngase en cuenta que la función del representante nacional se torna altamente especializada al tener que expresar y defender ideas o intereses de grupo o facción de un lado, y de otro, y simultáneamente, formular junto con otros una decisión, la del órgano parlamentario, que, al adquirir la nota de generalidad, se impone a esas ideas o intereses concretos. Esta posición de pieza de fricción del binomio Sociedad-Estado es la que confiere al representante la condición de especialista en arte concreto: reconducir la pluralidad social nacional a términos políticamente procesables por el órgano de decisión parlamentario” (RODRÍGUEZ, Ricardo L. Chueca. Representación, elección y mandato: en torno a dos recientes monografías sobre el proceso representativo. In: *Revista española de derecho constitucional*. Ob. Cit., p. 399).*

<sup>199</sup> Sobre a proibição do mandato imperativo Roberto Scarciglia expõe que: “Esta proibição, considerada um fóssil de história constitucional, ainda é um elemento incontornável da democracia representativa, especialmente quando se considera que o relacionamento com a sociedade civil - ou seja, a relação moderna representativa - já não é exclusivamente determinada e garantida pela sistema partidário, como no momento de *inkorporierung* nos ordenamentos constitucionais”, tradução livre de: “*Tale divieto, lugì dal ritenersi un fossile della storia costituzionale, costituisce ancora un elemento ineludibile della democrazia rappresentativa, soprattutto ove si consideri che il rapporto con la società civile – e cioè il moderno rapporto di rappresentanza, non è più esclusivamente determinato e garantito dal sistema dei partiti, come al momento della loro inkorporierung negli ordinamenti costituzionali*” (SCARCIGLIA, Roberto. *Il divieto di mandato imperativo*. Contributo a uno studio di diritto comparato. Ob. Cit., p. 179).

<sup>200</sup> Pedro de Vega defende que “*el problema, sin embargo, cambia radicalmente de sesgo cuando el diputado, en lugar de aceptar voluntariamente la disciplina de partido, apela a las atribuciones y facultades que se derivan del reconocimiento constitucional de la prohibición del mandato imperativo. En el supuesto de confrontación entre diputado y partido es evidente que la lógica de la democracia partidista y del principio de proporcionalidad, tienen que ceder por obligación a la lógica del principio clásico de representación por ser el único constitucionalmente regulado. Proceder de otra manera equivaldría a consagrar auténticas rupturas y violaciones constitucionales*” (VEGA, Pedro de. Significado constitucional de la representación política. In: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Ob. Cit., p. 41).

<sup>201</sup> SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Ob. Cit., p. 70-71.

<sup>202</sup> Entende-se que “*democracia es debate. Debatir es posibilidad de ser convencido un contendiente por las razones del contrario. Decir voto en libertad es decir voto según criterios personales de conciencia, no según imposiciones gregales dictadas por ningún jefe de grupo. La disciplina de voto convierte a los partidos en rebaños. Nada de esto es libertad. Ni democracia. Ni debate parlamentario en regla. Es dictadura. No dictadura paternalista, de una sola persona, sentimentalmente conmovible. Es dictadura insensibilizada de un conjunto despersonalizador, ideológicamente implacable contra cualquier juicio desviacionista y cualquier pronunciamiento fiel a si próprio*” (ESTAL, Gabriel del. *Libertad parlamentaria y disciplina de voto*. In: *IV congreso iberoamericano de derecho constitucional*. Ob. Cit., p. 182).

interesses devem ser considerados, devem ser comparados, devem ser, no possível, reconciliados<sup>203</sup>.

Sob nenhuma hipótese o congressista pode perder o seu mandato em razão da transmigração partidária<sup>204</sup>, uma vez que a constituição, filiada à concepção liberal da representação política<sup>205</sup>, outorga ampla liberdade<sup>206</sup> para o exercício do mandato, além da ausência de um Estado de partidos na realidade fática e jurídica brasileira, a qual consiste em feixes de partidos de fraca posição ideológica<sup>207</sup>, condições que vedam a perda do mandato eletivo como consequência do transfuguismo partidário.

<sup>203</sup> BURKE, Edmund, Discurso a los electores de Bristol. In: \_\_\_\_\_. *Textos políticos*. Ob. Cit., p. 313, o autor ressalta que “*ciertamente, caballeros, la felicidad y la gloria de un representante, deben consistir en vivir en la union más estrecha, la correspondencia más íntima y una comunicación sin reservas con sus electores. Sus deseos deben tener para él gran peso, su opinión máximo respecto, sus asuntos una atención incesante. Es su deber sacrificar su reposo, sus placeres y sus satisfacciones a los de aquéllos; y sobre todo preferir, siempre y en todas las ocasiones el interes de ellos al suyo próprio (...)*Vuestro representante os debe, no solo su industria, sino su juicio, y os traiciona, en vez de servirlos, si lo sacrifica a vuestra opinión (...) Mi digno colega dice que su voluntad dede ser servidora de la vuestra. Si eso fuera todo, la cosa es inocente. Si el gobierno fuese, en cualquier parte, cuestión de voluntad, la vuestra debería, sino ningún género de dudas, ser superior. Pero el gobierno y la legislación son problemas de razón e juicio y no de inclinación ¿que clase de razón es esa en la cual la determinación precede a la discusión, en la que un grupo de hombres delibera y otro decide y en la que quienes oyen adoptan las conclusiones están acaso a trescientas millas de quienes oyen los argumentos?” (Idem, p. 312).

<sup>204</sup> Acerca da utilização do princípio da vedação do mandato imperativo para defender a impossibilidade da perda do mandato do parlamentar transfuga Pedro de Vega expõe que “*otro tanto cabría indicar respecto al supuesto de abandono o expulsión del partido por el parlamentario. La nítida configuración en nuestro ordenamiento constitucional de la titularidad del mandato en el diputado, y no en el partido, hace que, jurídicamente, no se pueda exigir al parlamentario que abandona o es expulsado de un partido, que abandone también su condición de parlamentario. Al no existir ninguna obligación jurídica, nos encontraríamos, en este caso, como recuerda Torres del Moral, ante una obligación moral, o ante un problema de corrección constitucional, que debería llevar al diputado, que obtuvo el escaño por estar situado en unas listas electorales, a dejar su puesto cuando rompe su relación con el partido que lo colocó en ellas. Pero se trata de un acto de corrección constitucional y nada más*” (Idem, p. 44-45).

<sup>205</sup> SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Ob. Cit., p. 69.

<sup>206</sup> A proteção da liberdade está intimamente ligada ao sentimento democrático, pois “*cuando el hombre deja de ser libre algo muy grave comienza a corroerle e lo más hondo del alma: está dejando de ser hombre. Perder la libertad es deshumanizarse. Las estructuras del Estado y los órganos de gobierno existen para impedirlo. Sin hombres de verdad libres la democracia es dictadura, en su doble encarnación individual y asamblearia. Hombre e libertad son la misma cosa. La deshumanización del hombre, la despersonalización de la persona y la esclavitud de la libertad en raíz son la resultante de efectos siempre ineludibles. Las dictaduras de partido, de los grupos de presión o interes, de las multinacionales, de los medios de comunicación social, de las grandes agencias informativas o de anuncios al consumidor, las mismas Iglesias, suplantando muchas veces al hombre en su tomo de decisión y enlatan su libertad. Son libertades encarceladas. Hay que romper el amarrón de esse envase opresivo, que aprisiona a las libertades y deshumaniza al hombre. La deshumanización del hombre masifica a la sociedad y aborrega el Estado. La libertad auténtica no admite más dictados que los de la propia conciencia íntima o del próprio fuero personal del espíritu. Las libertades al dictado ajeno son libertades solo de nombre, o libertades sin libertad*” (ESTAL, Gabriel del. *Libertad parlamentaria y disciplina de voto*. In: *IV congreso iberoamericano de derecho constitucional*. Ciudad de México: Instituto de investigaciones jurídicas, 1992, p. 177).

<sup>207</sup> Essa problemática versa em que “*não é compreensível nem aconselhável a imposição de fidelidade partidária quando os Partidos quase não se distinguem em seus programas. Somente se excetua os Partidos de extrema direita ou esquerda, sua organização é inconstitucional entre nós. O fenômeno da assemelhação dos Partidos verifica-se em todas as democracias industrializadas. Afinal, os problemas da sociedade moderna são*

José Afonso da Silva chega a esta conclusão, defendendo que, no Brasil “os estatutos dos partidos estão autorizados a prever sanções para os atos de indisciplina e de infidelidade, que poderão ir da simples advertência até a exclusão. Mas a Constituição não permite a perda do mandato por infidelidade partidária”. Nesse aspecto, corrobora para essa vedação o disposto no artigo 15 da Constituição Federal, o qual veda a cassação de direitos políticos, admitindo somente a perda e a suspensão nas hipóteses especificadamente tratadas em seu texto<sup>208</sup>.

Clèmerson Merlin Clève reputa a utilização moderada do instituto, lecionando que a sua utilização não pode ensejar em um desvio de finalidade, a qual é a manutenção da coesão partidária, e nunca ensejar na transformação do congressista “em mero autômato, em boca sem vontade, destinado apenas a expressar, sem independência e violentando a consciência e a liberdade de convicção, as deliberações tomadas pelos órgãos partidários, nem sempre constituídos por titulares de mandatos conferidos pelo eleitorado”<sup>209</sup>.

Desta forma, está vedada constitucionalmente a perda do mandato eletivo em razão do trasfuguismo partidário, sendo possível somente a perda dos cargos que, por ventura, o parlamentar tenha adquirido em função da representatividade dos membros do partido na referida casa legislativa, conforme dispõe o artigo 26 da Lei nº 9096/95<sup>210</sup>.

---

mais ou menos iguais, sendo natural que pouco variem os receituários apresentados” (SAMPAIO, Nelson de Sousa. Perda de mandato por infidelidade partidária?. In: *Revista de Informação Legislativa* 76. Ob. Cit., p. 150).

<sup>208</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Ob. Cit., p. 407.

<sup>209</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Fidelidade Partidária: estudo de caso*. Ob. Cit., p. 25.

<sup>210</sup> Conforme precisa definição, diz o artigo que “Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito”.



## 5. Considerações finais

Não se almeja realizar uma conclusão sobre o tema, mas, a fim de outorgar alguma proficiência metodológica ao breve estudo, esboçam-se mais algumas considerações, as quais, em um olhar mais atento, estão diluídas no corpo textual.

A par do entendimento sobejamente plasmado nas constituições ocidentais, a representação política repousa na técnica operacionalizadora da soberania popular. O governo do povo, pelo povo e para o povo reduz-se, em larga medida, ao governo do povo intermediado por membros do povo, democraticamente eleitos.

Porém, ainda que a escolha popular seja condicionante para que o parlamentar ascenda ao cargo político, o exercício do mandato, tratando especificamente da Constituição da República Federativa do Brasil, se dá de forma livre e desvinculada, a fim de afastar a sua atuação de interesses egoísticos e conformá-la ao interesse comum, em vistas da proteção da unidade da nação.

Uma vez eleito, o congressista deixa de ser o representante, com as devidas ressalvas que a palavra, neste sentido, carregue, daqueles que o elegeram, realizando escolhas em prol de toda uma nação.

Ainda que pesem as discordâncias populares acerca dessa conformação teórica, dada a ausência de controle ou dependência, efetivamente, após o voto, o representante queda-se desvinculado daqueles que o elegeram, submetido às condicionantes que a constituição prevê, quais sejam a liberdade para o exercício do mandato e o estatuto jurídico dos congressistas.

Ainda, o Brasil, fática e juridicamente, não se configura como um Estado de partidos, uma vez que se demostram vencidos todos os requisitos necessários para a sua configuração, dada a inexistência do sistema eleitoral de listas fechadas e bloqueadas; filiação partidária como requisito para o exercício do mandato; partidos fortes com rídigas posturas ideológicas; e preferência e identidade popular para com os partidos políticos, dada a personificação do voto.

Na mesma seara, o arquétipo constitucional brasileiro confere uma significância ao mandato político representativo, consistente em ser nacional, geral ou universal, livre ou não

sujeito a restrições e não responsável, compactuando com o princípio do livre exercício do mandato político, o qual veda a possibilidade do mandatário se atrelar a instruções, quaisquer que sejam, uma vez que atua com base no seu juízo e racionalidade, com o escopo de resolver as demandas comuns.

Por fim, é impensável se falar em um Estado democrático de Direito em que instruções subtraíam do parlamento sua utilidade substancial, de ser o locus democrático da tomada das decisões políticas, gestadas através do debate franco e de concessões mútuas, em busca do consenso em prol do bem comum.

Sob o sentido jurídico do mandato representativo, o tranfuguismo partidário, qualquer que seja o seu pressuposto motivacional, não enseja na perda do mandato eletivo do parlamentar, ante a eloquente vedação constitucional e a sua inconformidade com o sistema jurídico brasileiro. As consequências da transmigração partidária não devem ir além da perda dos postos recebidos em razão da distribuição partidária, nada mais além, sob pena de sepultar a Constituição.

## 6. Referências bibliográficas

AMARAL, Francisco. *Direito civil*: introdução, 6ª ed., rev., atual e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

ARAS, Augusto. *Fidelidade partidária*: a perda de mandato parlamentar. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

ATCHE, Elusa Cristina Costa Silveira. Rousseau e Benjamin Constant: participação política e representação política. In: WOLKMER, Antônio Carlos (org.). *Introdução à história do pensamento jurídico*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*, 2ªed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*; por uma teoria geral da política, 14ª ed. Tradução para o português de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

\_\_\_\_\_. *O futuro da democracia*, 7ª ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. *Teoria geral da política*: a filosofia política e as lições dos clássicos. Tradução para o português de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

\_\_\_\_\_; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*, 8ª ed. Tradução para o português de Carmem C. Varriale *et alii*. Brasília: Editora Universitária de Brasília, 1995.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz, 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

BRITTO, Luiz Navarro. O mandato imperativo partidário. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos* n° 56, (janeiro), 1983.

BURKE, Edmund. *Textos políticos*. Versión espanhola e introducción de Vicente Herrero. Cuidad de México: Fondo de Cultura Económica, 1942.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Representação política*. São Paulo: Editora Ática, 1988.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Jurisdição constitucional e intranquilidade discursiva. In: Jorge Miranda (org). *Perspectivas consitucionais – nos 20 anos da Constituição de 1976*, v. I. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.

CAUBET, Yannick. As idéias políticas de Antonio Gramsci. In: WOLKMER, Antônio Carlos (org.). *Introdução à história do pensamento jurídico*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Fidelidade Partidária: estudo de caso*. Curitiba: Juruá, 1998.

COMPARATO, Maria Lúcia F. Fidelidade Partidária. In: *Revista de Direito Público* 96 (out-dez), 1990.

CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. In: *Revista Filosofia Política*, n. 2. Tradução de Laura Silveira. Porto Alegre: L & PM, 1985.

CRUZ, Manuel Braga da. Sobre o parlamento português: partidarização parlamentar e parlamentarização partidária. In: *Análise Social*, vol. XXIV (100), 1988.

DUVERGER, Maurice. *Partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

ESTAL, Gabriel del. Libertad parlamentaria y disciplina de voto. In: *IV congreso iberoamericano de derecho constitucional*. Cuidad de México: Instituto de investigaciones jurídicas, 1992.

GARCÍA, Pedro de Vega. La crisis de la representación política en la democracia de partidos. In: *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo: II congreso internacional de derecho electoral*. Ciudad de México: Instituto de investigaciones jurídicas, 1993.

GARCIA-PELAYO, Manuel. *El estado de partidos*. Madrid: Alianza, 1986.

HAUSER, Ester Eliana. O ideal democrático no pensamento político de Jean-Jacques Rousseau. In: WOLKMER, Antônio Carlos (org.). *Introdução à história do pensamento jurídico*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

KELSEN, Hans. *A democracia*. Tradução para o português de Ivone Castilho Benedetti *et alii*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

\_\_\_\_\_. *Teoria geral do direito e do Estado*, 3ª ed., 2ª tiragem. Tradução para o português de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEITE, Eduardo de Oliveira. *Monografia jurídica*, 8ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*, 2ª ed. Tradução para o espanhol de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1976.

LUZ, Vladimir de Carvalho. Notas introdutórias sobre o pensamento político de Karl Marx. In: WOLKMER, Antônio Carlos (org.). *Introdução à história do pensamento jurídico*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MALBERG, Raymond Carré de. *Teoria general del estado*. Version espanhola de José Lión Depetre. Ciudad de México: Fondo de Cultura Economica, 1948.

MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*. Tradução para o espanhol de Fernando Vallespín. Madrid: Alianza Editorial, 1998.

MELO, Celso Ranulfo. Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil. In: Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (orgs). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*, 4ª ed, rev, e atual. São Paulo: Saraiva: 2009.

MESSENBERG, Débora. A elite parlamentar brasileira: um recorte sociocultural. In: *Revista de Sociologia Política*, v. 16, nº. 30, jun. Curitiba, 2008.

MEZZAROBBA, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*, 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Tradução de Manuel Innocência de L. Santos. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

MIRANDA, Jorge. *Direito Constitucional III – Direito Eleitoral e Direito Parlamentar*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito, 2003.

MOURÃO, Gerardo Mello. História dos partidos políticos no Brasil. In: *Estudos eleitorais*, v. 1, nº. 1. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 1997.

RABELO FILHO, Benjamin Alves. *Partidos políticos no Brasil: doutrina e legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

REALE, Miguel. Decôro parlamentar e cassação de mandato eletivo: Liberdade do deputado no exercício de seu múnus político. In: *Revista de Direito Público* 10 (outubro-dezembro), 1969.

RODRÍGUEZ, Ricardo L. Chueca. Representación, elección y mandato: en torno a dos recientes monografías sobre el proceso representativo. In: *Revista española de derecho constiúcioma*, Año 13, Núm. 38, Mayo-agosto. 1993.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social: princípios de direito político*, 3ª ed., 3ª tiragem. Tradução para o português de Antonio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. Perda de mandato por infidelidade partidária?. In: *Revista de Informação Legislativa* 76 (out-dez), 1982.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da representação no estado representativo moderno*. Tradução Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos políticos, 1962.

SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e democracia: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

\_\_\_\_\_. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

\_\_\_\_\_. *Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral*. 345 f. Tese, Doutorado em Direito do Estado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2010.

SCARCIGLIA, Roberto. *Il divieto di mandato imperativo: Contributo a uno studio di diritto comparato*. Padova: CEDAM, 2005.

SIEYÉS, Emmanuel Joseph. *A constituinte burguesa (qu'est-ce que le tiers état?)*, 4ª ed. Tradução para o português de Norma Azevedo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. A Indemnidade parlamentar. In: Jorge Miranda (Coord.), *Estudos em homenagem ao professor Armando M. Marques Guedes*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

\_\_\_\_\_. *Representação política e parlamento*: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de proteção do mandato parlamentar. Tese, Doutorado em Ciências Jurídico-Políticas: Universidade de Coimbra, 2004.

\_\_\_\_\_. Titularidade do mandato parlamentar. A propósito da Resolução n.º 22.610 do Tribunal Superior Eleitoral Brasileiro. In: *Revista de Direito Público e Regulação*, Coimbra, n. 2, jul. 2009.

VANOSI, Jorge Reinaldo A. *Estudios de teoría constitucional*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

VEGA, Pedro de. Significado constitucional de la representación política. In: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Madrid, n. 44, p. 24-44, mar./abr. 1985.

VIA, Alberto Ricardo Dalla. *Teoría política y constitucional*. Ciudad de México: Instituto de investigaciones jurídicas, 2006.

WEBER, Max. A política como vocação. In: *Ciência e Política: duas vocações*. Tradução de Jean Meville. São Paulo: Martin Claret, 2002.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do estado*, 3ª ed. Tradução de Karin Praefke Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.





**Ministério da Educação e do Desporto**  
**Universidade Federal do Paraná**  
**FACULDADE DE DIREITO**

Ata da reunião da Comissão Julgadora da  
Monografia (Trabalho Final de Curso) do  
Acadêmico(a) **CASSIO PRUDENTE**  
**VIEIRA LEITE**

Aos três dias do mês de novembro do ano de 2010, às 15:30 horas, nas dependências do Setor de Ciências Jurídicas, reuniu-se a Comissão Julgadora da Monografia apresentada pelo(a) Acadêmico(a) CASSIO PRUDENTE VIEIRA LEITE, sobre o tema, "O SIGNIFICADO JURÍDICO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E SEUS REFLEXOS SOBRE O TRANSFUGUISMO PARTIDÁRIO". A Comissão constituída pelos Senhores Professores, ENEIDA DESIREE SALGADO, (Orientador), ABILI LÁZARO CASTRO DE LIMA e LUÍS FERNANDO LOPES PEREIRA, atribuiu as seguintes notas respectivamente: 10,0, 10,0 e 10,0; perfazendo a média igual a 10,0.

Obs.:

---

---

---

---

Curitiba - PR, 03 de novembro de 2010.

ABILI LÁZARO CASTRO DE LIMA

  
ENEIDA DESIREE SALGADO

LUÍS FERNANDO LOPES PEREIRA